SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIVa. LEGISLATURA PRIMER PERIODO
	CARPETA Nº 318 DE 1995
COMISION DE PRESUPUESTO integrada con HACIENDA	DISTRIBUIDO Nº 521 DE 1995
NOVIEMBRE DE 1995	SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

PRESUPUESTO NACIONAL - Ejercicio 1995 - 1999

Versión taquigráfica de la sesión vespertina de la Comisión del día 3 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Luis B. Pozzolo
Miembros	: Senadores Reinaldo Gargano, Luis Alberto Heber, Rafael Michelini, Wilson Sanabria y Helios Sarthou
Integrantes	: Senadores Danilo Astori, Daniel Cairo, Alberto Couriel, Hugo Fernández Faingold, Luis Hierro López y Luis Eduardo Mallo
Concurren	: Senadores Marina Arismendi, Pablo Millor y Albérico Segovia; Representante Nacional Carlos Baraibar; Secretario de la Cámara de Senadores, Mario Farachio; Prosecretaria de la Cámara de Senadores, señora Quena Carámbula y Director General de Comisiones Pedro Pablo Andrada
Invitados	: Ministerio de Economía y Finanzas: Ministro, Subsecretario, Inspectora General de Hacienda, Director Nacional de Aduanas y asesores, economista Luis Mosca, contador Juan Moreira, doctora Eva Holtz, Pablo Ilarieti, contador Rodolfo Caretti, economistas Eduardo Cobas y Gastón Labadie respectivamente; por la Contaduría General de la Nación, Contadora General de la Nación y asesora, contadoras Hebe Tatrone y Nélida Diéguez respectivamente; por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, técnico en administración Carmen Rodríguez
Secretarios	: Rodolfo Caimi y Raquel Suárez Coll
Ayudante de Comisión	: Juan F. Negro
Ayudante	: María José Morador

---

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 29 minutos)

Damos la bienvenida a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas.

Antes de comenzar a tratar el Inciso que les corresponde, la Mesa quiere informar a los señores Senadores el sistema de trabajo que se ha dispuesto para la próxima semana. El lunes que viene, por la mañana, estará constituida la Subcomisión de Audiencias, para la cual el Partido Colorado y el Frente Amplio ya han hecho llegar sus nombres y en el correr de la tarde lo harán los demás lemas con representación parlamentaria.

El lunes a las 15 horas recibiremos a los miembros del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; a las 16 y 30 a los del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y, por último, a las 18 y 30, a los integrantes del Ministerio de Educación y Cultura, con el fin de referirnos a los artículos correspondientes a la Dirección Nacional de Correos y a Educación Física.

SEÑOR HEBER.- Pido disculpas por la interrupción, pero considero que el tratamiento de los Incisos correspondientes a los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y Transporte y Obras Públicas lleva mucho tiempo. Hago esta apreciación con el fin de que el día lunes se lo dediquemos exclusivamente a ellos. En ese sentido, si también citamos al Ministerio de Educación y Cultura quizá ocurra lo mismo que con el de Turismo, que no tuvimos tiempo para recibirlo. Además, si comenzamos a votar los artículos, menos tiempo vamos a tener. Como habíamos resuelto anteriormente, una vez formalizada la Comisión de Desglose, se derivarán a ella aquellos artículos que entendamos convenientes y los demás pasarían a ser votados o aplazados si la Comisión así lo entiende. Por lo tanto, repito que no sé si nos dará el tiempo, pues en lo que concierne al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca hay muchos temas para tratar. Asimismo cuando consideremos lo que tiene que ver con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, indudablemente, se va a hacer referencia al tema de las inversiones. Hago esta reflexión para que la Mesa la tenga en cuenta.

msa

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que ocurre es que debemos administrar el tiempo que nos queda, pues desde hoy al martes, tenemos que terminar con el tratamiento en Comisión de los Incisos que integran la Administración Central. Con respecto al Ministerio de Educación y Cultura, quiero hacer notar que solamente nos dedicaremos a dos de las reparticiones —Administración Nacional de Correos y Educación Física— porque el mismo ya fue recibido. Por lo tanto, aunque fuera necesario dedicar más tiempo a cada Inciso, podríamos terminar este trabajo el lunes.

Por otra parte, la Mesa informa que el martes por la mañana trabajará la Comisión de Audiencias, pues tiene veintiuna solicitudes ya adjudicadas, mientras que por la tarde serán recibidos los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Trabajo y Seguridad Social y Turismo. De esta forma terminaríamos con los Incisos de la Administración Central.

Pues bien, haciendo referencia a la moción presentada por el señor Senador Heber, quiero hacer notar que no hemos votado ninguno de los Incisos anteriores. Por lo tanto, pregunto a los señores Senadores, si votamos hoy o si sería preferible dejar los artículos correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas para votarlos luego de haber recibido a todos los Incisos de la Administración Central, con un agregado que la Mesa se ve en el deber de informar a la Comisión. Hay Organismos del artículo 220, por ejemplo el Poder Judicial, que solicitan ser recibidos el próximo miércoles. Además, ese mismo día a partir de las 15 horas, la Comisión ya pactó, de acuerdo a lo resuelto por los señores Senadores, una entrevista con una nutrida delegación del Congreso de Intendentes. Tanto el Poder Judicial como esta última delegación, pretenden ser recibidos por la Comisión antes de que venza el plazo del Mensaje Complementario. Por lo tanto, la duda que se nos plantea y que la Comisión en la tarde de hoy tiene que subsanar es si comenzamos a votar o si continuamos con el procedimiento que hemos seguido hasta ahora, dejando de esta forma la votación para después de transcurridas las instancias a que me he estado refiriendo.

SEÑOR MICHELINI.- Considero que la votación de todos los artículos debería realizarse después de recibir el Mensaje Complementario. En ese sentido, no puede haber dos opiniones. Por lo tanto, creo que sería conveniente ir recibiendo a los

representantes de todos los Ministerios y de los Incisos, incluyendo el 220. Incluso, si los Intendentes nos solicitan una entrevista, tendremos que concedérsela.

En consecuencia, pienso que esta Comisión estaría en condiciones de expedirse artículo por artículo, luego de que finalice el plazo para recibir el Mensaje Complementario.

En otro orden de cosas, deseo indicar que comparto la inquietud de algunos señores Senadores, en el sentido de que cuando se analicen algunos Incisos, estén presentes los jerarcas correspondientes, a fin de aclarar las dudas que se puedan plantear.

SEÑOR PRESIDENTE.- A fin de informar a los miembros de este Cuerpo, la Mesa desea señalar que en el día de hoy se han tomado las providencias para que el lunes por la mañana se constituya la Comisión de Desglose, a fin de planificar su trabajo. Cabe acotar que a ese ámbito se han remitido un número importante de artículos.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: considero que si seguimos la sugerencia del señor Senador Michelini, no llegaremos a tiempo y tendremos que votar artículos sin el análisis debido.

Quiero señalar que nunca se ha procedido de esa manera, o sea, jamás se ha esperado a que finalice el plazo de la remisión del Mensaje Complementario para luego comenzar a votar. Siempre, a medida que se iban analizando los artículos, se iban votando si existía acuerdo; en caso contrario, se aplazaban y luego, una Subcomisión, recapitulaba todo lo que había quedado pendiente a efectos de buscar las mayorías necesarias.

Por lo tanto, propongo que comencemos a votar en el día de hoy, y si cualquier señor Senador tiene dudas que le impidan votar tal o cual norma, podrá solicitar su aplazamiento. Entonces, la Comisión votará a favor del aplazamiento o del artículo. Reitero que siempre hemos procedido de este modo. Pero, si vamos acumulando artículos, después, su votación nos insumirá uno o dos días y será necesario combinar nuevamente una cita con los jerarcas a fin de que concurran a este Cuerpo. Por eso creo que debemos aprovechar la instancia de hoy en la que se hará presente el Subsecretario del Ministerio de

msa

Economía y Finanzas, a efectos de comenzar la votación. En caso de que haya dudas con respecto a alguna norma, podrán ser despejadas —en el futuro, en una Subcomisión, sin versión taquigráfica— por el jerarca correspondiente e, inclusive, presentar un artículo sustitutivo y, si aún así no hay acuerdo, se analizará en el Plenario, el último día de sesión.

De todos modos, creo que es imperioso que comencemos a votar. Días pasados, un señor Senador —no importa su nombre— reflexionaba acerca de que hacía diez días que estábamos sesionando y todavía no habíamos votado ni un solo artículo. El sistema de trabajo propuesto por el señor Senador Michelini es totalmente novedoso: nunca se ha procedido de ese modo. Al respecto, apeló a la experiencia y al conocimiento de los señores Senadores. En la Cámara de Representantes —y al Presidente le consta, al igual que a quien habla, que fue miembro de la Comisión de Presupuesto durante cinco años—, íbamos votando y aplazando los artículos conflictivos, que merecían más análisis o eran objeto de alguna aclaración. De lo contrario, vamos a seguir perdiendo tiempo en cosas obvias, o sea, en artículos que, en definitiva, podemos votar hoy, sin necesidad de esperar al vencimiento del plazo para presentar el Mensaje Complementario.

En consecuencia, propongo que comencemos a analizar artículo por artículo, puesto que ya se realizaron, por parte de los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, todos los comentarios macroeconómicos y de política económica necesarios.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: hace varios días nos referimos a este tema. No obstante ello, quiero señalar que comparto totalmente el criterio propuesto por el señor Senador Heber. Me parece que, precisamente, el mecanismo del aplazamiento que siempre utilizamos en instancias presupuestales, es la válvula de escape para poner en marcha cuando algún señor Senador entiende que la materia en consideración está eventualmente sujeta o condicionada al contenido del Mensaje Complementario.

Quisiera recordar estos aspectos que, además de su índole política, importan desde el punto de vista práctico. Es razonable pensar que el Mensaje Complementario, por razones políticas, legítimas y atendibles —más allá de que se compartan o no— va a llegar sobre el filo del plazo

constitucional. A la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda del Senado le quedarían, en ese caso, 25 días de plazo, contando hasta el 7 de diciembre, porque si tenemos en cuenta el tiempo de que dispone la Comisión, restarían solo 20 . Por lo tanto, si comenzamos a votar después de que llegue el Mensaje Complementario, no sólo pronostico que a los integrantes de este Cuerpo les va a faltar el tiempo para considerar adecuadamente los artículos, sino que a todos los servicios de apoyo administrativo —que deben llevar a cabo una tarea muy compleja, sobre todo, teniendo en cuenta que el proyecto de ley de Presupuesto contiene 650 artículos— les va a resultar materialmente imposible preparar todo el trabajo que se requiere para desarrollar su labor. Esta tarea se va a concentrar tanto en las últimas jornadas, que las horas del día y el personal no van a ser suficientes para funcionar decorosamente.

Por lo tanto, reitero que comparto la propuesta del señor Senador Heber y sugiero, nuevamente, que se comience a votar lo antes posible y que la Comisión utilice el mecanismo del aplazamiento cuando lo entienda conveniente. Este es un sistema que, si se maneja con flexibilidad, le permite a cualquier Senador postergar la adopción de cualquier decisión, por carecer de elementos de juicio suficientes. Me preocupa el trabajo colectivo. No están en juego nuestras opiniones, afirmativas o negativas, en cuanto al contenido del Presupuesto, sino la responsabilidad de hacer este trabajo con la mayor seriedad posible. Esto depende del método de trabajo que se utilice. Días pasados expresé —lo repito ahora— que esta era la primera instancia presupuestal, en mis seis años de Senador en la que está pasando esto. Nunca viví una situación igual. Faltan 31 días y aún no se ha votado ningún artículo.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Aclaro que es la primera vez que participo en una instancia de Presupuesto y tengo la misma sensación de inquietud, no sólo en cuanto a la demora en la votación, sino también a la necesidad de volver para atrás y retomar el análisis de los artículos como en una especie de tirabuzón.

Por lo tanto, me permitiría sugerir que procedamos a votar, sobre todo en aquellos Incisos que contienen grandes bloques de artículos que no presentan dificultades, sin

perjuicio de aplazar, hasta con generosidad, todo aquello que presente alguna duda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si este es el criterio de la Comisión y no se hacen observaciones, una vez que hayamos escuchado al Ministerio que nos visita en el día de hoy la Mesa procederá a poner a votación los artículos, tal como se ha sugerido.

Sin perjuicio de ello, quiero dejar una constancia dirigida sustancialmente a quienes tenemos responsabilidad directa en este proyecto de ley de Presupuesto. Me refiero a que cuando no haya número, la Presidencia se verá obligada a interrumpir el trámite de la sesión.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- En la mañana de hoy analizamos hasta la Sección II, por lo que correspondería continuar con los Capítulos I, II y III de la Sección III, referidos al ordenamiento financiero, que abarca los artículos 35 a 68 del proyecto de ley de Presupuesto elevado a la consideración de este Cuerpo.

SEÑOR COBAS.- Estos Capítulos están relacionados con el ordenamiento financiero y abarcan los artículos 35 a 68 del proyecto de ley de Presupuesto.

Esta parte del ordenamiento financiero refleja en gran medida el objetivo, por un lado, de modernizar la gestión financiera del Estado y, por otro, de simplificarla a efectos de que tenga mayor responsabilidad y mejor fiscalización, teniendo en cuenta que el relacionamiento entre la asignación de los recursos y los resultados de la gestión pública reviste una importancia medular desde el punto de vista del mejoramiento de la calidad del gasto, dentro de las restricciones macroeconómicas que envuelven a este Presupuesto.

Asimismo, se tiene la idea de incorporar una cultura de los usuarios del Presupuesto, poniendo el acento en la importancia de dos o tres aspectos que entendemos claves, y que son: un énfasis en los resultados como forma de presentar la magnitud del Presupuesto, un enfoque del mejoramiento de los servicios y formas de medición, y la utilización del Presupuesto como un instrumento fundamental de las actividades programáticas.

msa

[illegible] la reflexión que se hace de [illegible] vigentes aplicables a otros dos aspectos [illegible] la serie de problemas que fundamentan el artículo de esta Sección. Ellos son los siguientes: en primer lugar, la existencia de una multiplicidad de organismos y responsabilidades superpuestas, tanto en materia de asignación y supervisión como de control de los recursos públicos, que no se justifica si los comparamos con los resultados obtenidos. Un ejemplo de esto —que está contemplado en varios artículos de esta Sección— lo constituyen los sistemas de control. En este momento, en los Incisos del Presupuesto Nacional y de la Administración Central, en particular, existe una superposición de estos sistemas de control que no sólo encarece la función del gasto, sino que encarece todos los servicios y bienes públicos que se producen con recursos nacionales.

En segundo término, hay otro problema central que tratamos de contemplar en esta Sección, y que es la reducción de la dispersión normativa, tratando de integrar progresivamente al Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) disposiciones que se han ido aprobando en sucesivos Presupuestos. Este Texto Ordenado contiene un articulado muy detallado en lo que tiene que ver con los contratos, con el control financiero, con la liquidación y con los pagos, pero no define claramente los cometidos y aspectos esenciales, tanto de los procesos presupuestarios, como de la administración financiera integral.

En tercer lugar, debemos destacar lo que se señaló en la mañana de hoy, en el sentido de que la actual administración financiera padece una serie de limitaciones técnicas y de información en el enfoque de este sistema, en el que se quiere saber con precisión el nivel de compromiso de los recursos públicos, los costos de los servicios y las transacciones desde el punto de vista patrimonial. Debo aclarar que actualmente el sistema de contabilidad es el tradicional: contiene partidas simples y no involucra ni refleja la información que se requiere para una toma de decisión desde el punto de vista de los recursos financieros.

Por otra parte, también observamos una excesiva dependencia que concentraba las responsabilidades en términos de funcionamiento de las instituciones públicas relacionadas con las autorizaciones de ejecución de las cajas en el

Presupuesto y con la disponibilidad de los recursos públicos. De esta manera, reitero, se tendía a concentrar en forma excesiva los esfuerzos de manejo, no trabajando descentralizadamente.

Otro punto que se señalaba como problema —y que fundamenta gran parte de los artículos de esta Sección— es la fuerte integralidad del Presupuesto. Hasta el momento, este era un ejercicio de aplicación de ingresos a gastos, pero no estaban incorporadas todas las fuentes de recursos ni los gastos que se efectuaban con recursos públicos. La idea es tender progresivamente a un enfoque más integral, incluyendo todos los ingresos y los gastos, ya sean de origen presupuestal, extrapresupuestal, de Rentas Generales, de financiamientos externos o de los precios públicos.

Además, se procura que el Parlamento apruebe efectivamente la totalidad de los recursos públicos y su afectación a los distintos destinos.

Por otro lado, la proliferación de estos fondos presupuestales que normalmente no se incluían y la aprobación en términos de créditos presupuestarios habían alcanzado una magnitud que justificaba un tratamiento especial, dado que estaban distorsionando el propio funcionamiento de las instituciones públicas.

Otro aspecto que se incorpora en esta Sección consiste en tratar de crear mecanismos para darle más realismo presupuestario, esto es, que efectivamente los créditos presupuestarios que se aprueben en el Parlamento tengan relación con los niveles reales de gasto de los Incisos. En ese sentido, se ha hecho un esfuerzo metodológico en la preparación del Presupuesto Nacional, a fin de que los créditos presupuestarios que figuren en los planillados que se han presentado a este Poder reflejen los reales compromisos y gastos ejecutados por los Incisos al año 1994. También se ha llevado a cabo una labor muy importante a efectos de incluir, no sólo lo comprometido, sino también todo aquello que los distintos Incisos han gastado por vía de refuerzo de rubro o anticipo de Tesorería, que son normalmente mecanismos adicionales para asignaciones presupuestales que no se aprueban en las instancias parlamentarias.

msa

Por último, vinculado a los puntos a los que aludí anteriormente, se han incorporado a este Presupuesto aspectos de seguimiento analítico —más que de legalidad y de control financiero— que de alguna manera permitan a quien lo evalúa y fiscaliza ir a un enfoque de evaluación de gestión.

Dentro de ese contexto de problemas se armó el articulado de esta Sección de Ordenamiento Financiero. En el Capítulo I se hallan básicamente las normas generales que constituyen con precisión los elementos que, en gran parte, se propone incorporar al nuevo Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

Por su parte, los artículos 35 a 38 definen con mayor precisión los cometidos y responsabilidades de los organismos actuantes en el Presupuesto Nacional de acuerdo, y en forma consistente, con las normas constitucionales vigentes. En los artículos 35 y 36 se expresan los cometidos de la Contaduría General de la Nación, que será —y ahora sí se establece con claridad— el organismo responsable y rector en lo técnico y operativo del Presupuesto Nacional, dándole importancia a la programación de la ejecución en base mensual para comenzar a resolver los problemas a que hacía referencia anteriormente, vinculados a la excesiva dependencia de las instituciones públicas a las autorizaciones de ejecución de caja.

Mientras tanto, en los artículos 37 y 38 se fijan los cometidos y responsabilidades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como órgano asesor del Poder Ejecutivo en la formulación presupuestaria, tal cual lo establece la Constitución de la República. Concretamente, será la responsable de la evaluación de los programas y proyectos del Presupuesto y de los indicadores del desempeño de las entidades y de la ejecución financiera de los Incisos. Es importante destacar en estos artículos el mayor énfasis que se le está dando a la evaluación del desempeño, orientado a resultados de la gestión pública y de los programas con un enfoque de usuario y de consistencia con las prioridades programáticas, a fin de darle más adecuación y no otorgarles tanta rigidez en el tiempo.

En el artículo 39 se pone énfasis en todo lo que es el enfoque por programas estipulado por la Constitución, generalizándose la operación presupuestaria a través del

msa

sistema de control de gestión. Se establece el principio general y se le da el carácter de responsable a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Asimismo, el artículo 40 complementa las responsabilidades de la Contaduría General de la Nación, estableciendo el principio general de ser rector del sistema de información integrado y uniforme de toda la administración financiera de los Incisos del Presupuesto Nacional. Pensamos que esta disposición es estratégica, a fin de que de ahora en más se pueda tener toda la información del sector público, así como registros y datos confiables para la toma de decisiones, no sólo en lo que hace al Presupuesto Nacional, sino en lo que respecta a toda la Hacienda pública y a la integración de dicha información en la contabilidad nacional del país.

Por otro lado, en el artículo 41 se define el carácter rector de la Contaduría General de la Nación de todo el sistema de contabilidad integrada de toda la Hacienda pública, con lo cual se introduce el concepto de contabilidad financiera integrada que tiende a incluir y "modulizar" los distintos componentes de la administración financiera para que cada transacción automáticamente alimente a los distintos módulos que componen la Administración, es decir, el Presupuesto, la Contabilidad, la Tesorería, el Crédito y la Auditoría Interna. A esto se adicionan los indicadores de gestión para garantizar la existencia de una única base de datos relacional, el ingreso automático de la información y la contabilización integrada sobre base descentralizada.

En lo que respecta a los artículos 41 a 50, podemos decir que básicamente tienden a aprobar la modernización y simplificación de los sistemas de control, como decía anteriormente, en forma compatible con una mayor responsabilidad y una mejor fiscalización de las instituciones y entidades que tienen esa responsabilidad. Concretamente, los artículos 41 y 42 redefinen las funciones de los Contadores Centrales como responsables principales del control previo y concomitante de los movimientos de fondos y las imputaciones de los gastos de la Administración Central. Se trata de un cambio trascendente si queremos pegar el salto hacia un sistema de administración financiera integrada, en la medida en que el primer registro o transacción, de alguna manera, debe estar verificado con un control previo por Contadores Centrales que

msa

ahora tengan dependencia de la Contaduría General de la Nación y no del Inciso responsable de la imputación del cargo. En este sentido, se convierte al Contador Central en una figura de gran relieve, en la que se refleja la confiabilidad de los registros de ahí en más.

Además, por el artículo 48 se permite cometer las funciones del Tribunal de Cuentas en esa figura, en la medida en que los cuatro controles previos podrían transformarse en uno solo, con las garantías constitucionales y legales del caso, lo que simplificaría en forma muy importante la superposición en esta área.

A partir del artículo 43 se crea un nuevo programa, una nueva entidad pública, la Auditoría Interna de la Nación, que surge de la transformación de la actual Inspección General de Hacienda, que redefine las funciones de Auditoría Interna de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, a una función efectivamente selectiva y posterior, tanto financiera como de gestión.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- De acuerdo con la decisión que adoptamos anteriormente, la idea era comenzar a votar en la tarde de hoy. En ese caso, no sé si vale la pena continuar con esta descripción tan detallada de cada uno de los artículos, en esta presentación general, ya que luego probablemente tendría que repetirse. Quizá, sería mejor que los jerarcas y asesores del Ministerio de Economía y Finanzas nos hicieran una presentación de carácter general explicándonos hacia dónde apuntan estos artículos, dejando el análisis detallado de cada uno para cuando tengamos que votarlos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa solicita el pronunciamiento de la Comisión en lo que tiene que ver con una inquietud parecida a la del señor Senador Fernández Faingold. La Sección III "Ordenamiento Financiero" se compone de varios Capítulos y el señor economista Cobas estaba terminando la explicación del primero, que va del artículo 35 al 52. En ese sentido, consultamos a los integrantes de la Comisión si van a esperar la explicación de todas las Secciones o consideran que es mejor votar cada Capítulo inmediatamente después de su tratamiento.

SEÑOR GARGANO.- No manifesté mi oposición a que se fuera considerando cada Capítulo y votándolo, porque creo que tiene

que ver con la forma que siempre hemos trabajado. Sin embargo, advierto que en este Capítulo, en particular, debemos tener una explicación global, porque aquí se cambia todo. Por ejemplo, se suprimen los Contadores Generales de los Incisos, se designan por la Contaduría Central; por lo tanto, se establece un mecanismo de distinta naturaleza. Pienso que esto tiene una coherencia interna y si bien hay algunas pequeñas cosas, por ejemplo, en lo que tiene que ver con los vocablos sobre los que se puede preguntar por considerar que son inadecuados o porque no se entiende qué función cumplen, el Capítulo propone un planteo sustitutivo de una modalidad que ha operado hasta ahora. Además, esto es lo que está explicando el señor Cobas.

Por lo tanto, considero que primero debemos escuchar la opinión de los especialistas que están presentes acerca de estos puntos y luego discutir y considerar si estamos en condiciones de votarlos en el día de hoy o debemos aplazarlos.

En ese sentido, propongo que se termine con la explicación del Capítulo, que se debata en torno al mismo y luego, si vemos que estamos en condiciones de votarlo, proceder a ello.

Repito que el Capítulo tiene una coherencia interna que corresponde a un planteo global, a través del que se modifica la actual estructura.

SEÑOR COBAS.- Nos estábamos refiriendo a la creación de la Auditoría Interna de la Nación, a una función de transformación de la actual Inspección General de Hacienda en la que se redefine las funciones de auditoría interna y se reduce, de alguna manera, la superposición en materia de control interno y externo, limitándolas —tal como lo vine desarrollando hasta el momento— a la auditoría posterior y selectiva de los organismos de la persona pública Estado, tanto en las áreas financiera como de gestión, tratando de que el Tribunal de Cuentas, que es el responsable del control externo, de alguna manera siga realizando todo lo vinculado al control previo de legalidad y al control externo posterior.

A través de los artículos 51 y 52 se mejoran y se especifican más los sistemas de responsabilidad y fiscalización, compatibles con la simplificación y mayor autonomía a que hacíamos referencia anteriormente, en los

módulos de la Administración Financiera.

El Capítulo II "Administración Financiera de la Administración Central", que comprende los artículos 53 a 61, de alguna manera tiende a hacer, de acuerdo a las posibilidades y autonomías que tiene el Poder Ejecutivo en la realización del Presupuesto Nacional, un salto más importante en calidad en los Incisos 02 al 14, donde tiene más autonomía. Asimismo, define el ir a un esquema de Administración Financiera, de acuerdo a las pautas generales que informamos anteriormente, integrada por los sistemas presupuestarios de Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Control Interno. Si se aprueba este proyecto, los cinco módulos van a funcionar progresivamente, dentro de un esquema integrado, tratando de que los registros los alimenten simultáneamente lo que, de alguna manera, va a determinar una reducción muy importante de registros duplicados o de superposición de funciones, sustituyendo, por medios informáticos y por registros en términos también informáticos y telemáticos, la posibilidad de modernizar el manejo de los créditos y recursos presupuestales.

A través del artículo 55, se consagra el principio de ir a un enfoque de fuentes y usos, es decir que los ingresos y egresos de todo origen y destino deben figurar por separado y tienen que ser aprobados, en su totalidad, por el Parlamento, ya se trate de recursos de tipo tributario, crediticio o provenientes de precios públicos o bien sean las afectaciones de destino presupuestal o del actual destino extrapresupuestal.

En los artículos 57 y 58 se revisan las funciones de la Tesorería General de la Nación y el cambio más importante tiene que ver con la incorporación de una programación de la ejecución mensual de caja, relacionada con la programación de ejecución que va a hacer la Contaduría General de la Nación luego de que se apruebe adecuadamente por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto, de alguna manera, permitirá, junto con el principio de realismo presupuestario al que hacíamos referencia, tener créditos reales y un programa de caja al que se va a respetar y se le podrá garantizar la gestión financiera de los Incisos.

El período de programación se reduce a base mensual, aspecto que ya se está haciendo actualmente. Por lo tanto, esto es un reconocimiento, por vía legal, de lo que hoy se está

msa

haciendo en el sentido de que operativamente se permita una gestión financiera descentralizada, con garantía en el manejo de los recursos que pensamos que reducirá, sensiblemente, los plazos y las modalidades del gasto público, en términos de eficiencia y eficacia del uso del mismo.

Por último, el Capítulo III "Ordenamiento de Recursos" corresponde al conjunto de artículos que permite la integración al sistema presupuestal de los actuales fondos extrapresupuestales que tenían una normativa legal y que permitían que su consideración se tratara, como anexo, en el Parlamento y que se aprobara por el Poder Ejecutivo. Esto es consistente con el nuevo enfoque de integralidad de los ingresos y gastos a que hacíamos referencia anteriormente. En esta parte se adapta todo el manejo de los ingresos y afectaciones extrapresupuestarias a los plazos y mecanismos de aprobación parlamentaria. De esta manera se agrega a la Administración Central y a los incisos que integran el Presupuesto Nacional la incorporación de los ingresos y egresos, hoy llamados extrapresupuestales, a la característica presupuestal. Con esto concluyo mi exposición general, así como la indicación detallada de los contenidos de los artículos. Sin embargo, no he analizado con la misma profundidad los aspectos vinculados a la Auditoría Interna de la Nación y su relación con los sistemas de control. Por este motivo, cederé la palabra a la Directora de la Inspección General de Hacienda, doctora Holtz.

SEÑORA HOLTZ.- Sin perjuicio de dar una explicación general, en relación con el sistema de control interno que establece esta nueva Ley de Presupuesto y siguiendo la mecánica general, mi exposición será muy breve y se dirigirá a analizar los aspectos medulares, dejando para la discusión posterior, centrada en el análisis artículo por artículo, la consideración específica de cada una de las normas involucradas. Por lo tanto, los comentarios que formularé serán muy escuetos porque trataré de traducir la esencia del mecanismo que con esta Ley se instaura.

En lo que concierne a la actual Inspección General de Hacienda, la propuesta que formula este proyecto de ley se dirige a transformarla, en virtud del artículo 43, en la Auditoría Interna de la Nación. Quiere decir que, en forma sistematizada, racional y con un concepto moderno, las

funciones de control interno estarán delineadas y delimitadas legalmente en un conjunto ordenado de disposiciones. En dichas normas se hace hincapié en que los controles internos, a cargo de esta Auditoría, que sucederá a la actual Inspección de Hacienda, serán básicamente selectivos, posteriores al acto a controlar y, por supuesto, en el ámbito interno correspondiente a los entes y organismos pertenecientes al Presupuesto Nacional.

La esencia de los cometidos, a cargo de la Auditoría Interna de la Nación, está delimitada por los artículos 46 y 47 del Proyecto en estudio. El artículo 46 establece cuáles son las funciones y el 47 dispone cuál es la mecánica de trabajo, es decir, en qué forma debe efectuar los controles el organismo mencionado.

Finalmente, el artículo 45 fija el ámbito orgánico, es decir, cuáles son las entidades, órganos u organismos comprendidos en el control interno que efectúa la Auditoría Interna de la Nación.

Esta es la esencia de la normativa correspondiente al mecanismo que se crea para el control interno que, como dije, es necesariamente selectivo y posterior. El mismo se encuadra —como señalaba el economista Cobas— en un marco general en el que se simplifican los controles y delimitan las competencias orgánicas de los distintos organismos que intervienen en la administración financiera del Estado. Con ello, se tiende a evitar la superposición de controles y la existencia de controles preventivos. Muchas veces, respecto de estos últimos, por un ánimo de rigurosidad y minuciosidad, los controles no son selectivos, sino que recaen sobre cada uno de los actos sujetos a este mecanismo, lo que implica una traba, un enlentecimiento en la administración y, en definitiva, determina costos para el Estado y los usuarios.

Mediante un nuevo esquema, se trata de simplificar los controles preventivos, reforzando la idea del control selectivo y a posteriori, de forma de tender a jerarquizar la responsabilidad de los funcionarios públicos y, en particular, de los jerarcas a cargo de las unidades involucradas en este tipo de control. En la medida en que el control sea selectivo y posterior, la actividad del organismo no se ve enlentecida ni entorpecida; pero la responsabilidad consiguiente debe ser

diseñada o dibujada conforme a este nuevo sistema de control.

Esta es la idea general en que se inspira este sistema, en el cual la Contaduría General de la Nación permanece como el organismo rector, en materia presupuestaria y de contabilidad , con cometidos en cuanto al control preventivo,coordinados con los del Tribunal de Cuentas. Este sistema se complementa con el control interno selectivo, posterior, a cargo de la Auditoria Interna de la Nación. Luego, en su propio ámbito de competencia constitucional, actúa el Tribunal de Cuentas que, por supuesto, no es afectado por este esquema legal, en virtud de que las funciones de dicho organismo surgen de la Constitución de la República.

En forma somera y global, esta es la idea que se expone en este Capítulo del proyecto de ley a consideración.

SEÑOR SARTHOU.- En nombre de nuestro sector político, solicito un breve cuarto intermedio, de 15 minutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Concluída la primera aproximación al tema, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, se va a votar la solicitud formulada por el señor Senador Sarthou.

(Se vota:)

-11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

La Comisión pasa a cuarto intermedio por 15 minutos.

(Así se hace)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la sesión.

(Es la hora 16 y 42 minutos.)

La Mesa consulta a los señores Senadores acerca de si la votación se realizará artículo por artículo o por Capítulos.

SEÑOR ASTORI.- Creo que todas las cosas tienen una secuencia aconsejable. En este momento, me parece que no sería aconsejable pasar de la inexistencia de votación a votar por Capítulos; sugiero que se realice artículo por artículo y que, como lo hemos dicho reiteradamente, tengamos en cada

oportunidad la posibilidad de solicitar el aplazamiento o pronunciarnos respecto a cada uno dejando, naturalmente, espacio para la discusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo, señor Senador.

La Presidencia sugiere a los señores Senadores, en función de algunos pequeños inconvenientes de funcionamiento que se nos han presentado, que se proceda como ha sido tradicional en la Comisión de Presupuesto del Senado —y también en la de la Cámara de Representantes—, permitiendo a cada señor Senador una intervención limitada en tiempo y número a los efectos de avanzar en el trámite. La tradición indica que se otorgará un plazo de cinco minutos para cada Legislador y una oportunidad para hacer uso de la palabra.

SEÑOR SARTHOU.- Estamos de acuerdo, si se permite una tolerancia de dos minutos en cada intervención.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 35.

(Se lee:)

"Artículo 35.- La Contaduría General de la Nación será el órgano responsable del sistema presupuestario nacional en sus aspectos técnicos y operativos y, como tal, tendrá los siguientes cometidos:

A) Preparar el proyecto de ley de Presupuesto Nacional y sus modificaciones.

B) Establecer el calendario y procedimientos del proceso de formulación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional y de los proyectos de ley de Rendiciones de Cuentas.

C) Analizar, conjuntamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los proyectos de presupuesto de los órganos y organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la

República y proponer los ajustes que considere necesarios.

D) Dictar normas técnicas para la formulación, modificación, seguimiento y ejecución del Presupuesto Nacional.

E) Formular la programación de la ejecución del Presupuesto Nacional elaborada por los Incisos que lo componen, los que serán responsables por el cumplimiento de esta obligación y de la exactitud de la información proporcionada.

F) Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público y difundir los principios del sistema presupuestario."

En consideración.

SEÑOR GARGANO.- Quisiera que se me aclarara una duda con respecto al literal C). Al determinarse los cometidos de la Contaduría General de la Nación se habla de los órganos y organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República. Me gustaría saber si esta distinción se hizo con algún propósito particular, ya que normalmente manejamos la expresión "organismos del artículo 220" y no se realiza control de presupuesto de un órgano ejecutivo o de un director, sino de un organismo. Se trata simplemente de un problema de redacción, pero me parece conveniente que se especifique por qué se ha empleado los términos "órganos" y "organismos".

SEÑOR COBAS.- Para elaborar esta redacción se recogió la que figura en el Texto Ordenado de Contabilidad de Administración Financiera.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Con su tradicional sabiduría, el señor Senador Mallo me acota que el órgano es el Poder Judicial y los organismos son los restantes que conforman el artículo

220 como, por ejemplo, la ANEP.

SEÑOR GARGANO.- No quiero hacer cuestión en este punto; pero, a mi juicio, el Poder Judicial es un Poder y no un órgano, que sí lo sería la Suprema Corte de Justicia. Los organismos descentralizados y Entes Autónomos y los del artículo 220 figuran en la Constitución, como el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Estos son, repito, los organismos del artículo 220, entre los que existe el Poder Judicial.

Reitero que no hago cuestión de este asunto, pero podría ser que el TOCAF también esté equivocado a este respecto.

SEÑOR MALLO.- La duda que plantea el señor Senador Gargano es razonable, pero no sería muy sustentable que nos dediquemos al ejercicio intelectual de tipo académico porque la diferencia, en realidad, no es operativa. Me parece, reitero, que se trata de un mero ejercicio intelectual muy académico pero inconducente, y no somos una academia, sino un cuerpo político.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 36.

(Se lee:)

"Artículo 36.- La Contaduría General de la Nación ordenará la numeración de los diferentes códigos ya existentes y realizará la apertura de los que sean necesarios para la implementación de la presente ley.

Las clasificaciones presupuestarias deberán posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos."

- En consideración.

msa

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 37.

(Se lee:)

"Artículo 37.- La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá los siguientes cometidos en materia presupuestal:

A) Asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional, proponiendo los lineamientos para su elaboración.

B) Colaborar con la Contaduría General de la Nación en la preparación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional.

C) Efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos.

D) Asesorar a la Contaduría General de la Nación así como a las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal.

E) Evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional, analizando los costos y rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia.

F) Evaluar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño, y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de ley de Rendiciones de Cuentas."

-En consideración.

msa

SEÑOR CORRIA.- Quisiera hacer una consulta a los representantes del Poder Ejecutivo. Este artículo debe tener algún objetivo concreto y por eso quisiera saber qué modificaciones se plantean con respecto a las funciones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en materia presupuestal.

SEÑOR COBAS.- Básicamente se está incorporando el control de gestión como función fundamental, tal como se establece en el inciso F). Los demás son controles que normalmente realiza la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esto implica volver a redactar algunos incisos, como por ejemplo el C), donde se hace una incorporación al decir "informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos", es decir que se introduce el tipo de indicadores que se quieren poner para evaluar los resultados del Presupuesto. Todo lo demás cumple la labor de asesor del Poder Ejecutivo en la formulación del proyecto de ley de Presupuesto y colabora con la Contaduría General de la Nación en la preparación del mismo.

SEÑORA HOLTZ.- Ampliando lo que expresaba el economista Cobas, debo decir que en definitiva la normativa relativa a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto recoge las previsiones constitucionales en la materia, me refiero al artículo 230 de la Constitución y siguientes. Asimismo, con esa misma base, sistematiza las dispersas normas hoy existentes relativas a la competencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Entonces, a partir de la norma constitucional diversas disposiciones de distinto rango normativo fueron asignando y precisando en lo que consistía la competencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Actualmente esto se está sistematizando y se expresa en una única norma: el proyecto de ley presupuestal que está a consideración. Como expresaba el economista Cobas, a esta sistematización se agrega el análisis del control de gestión que está referido expresamente y que hace mención a su estudio considerando los parámetros de eficacia, eficiencia e impacto de los proyectos en su ejecución.

SEÑOR GARGANO.- Si se lee el apartado E) de esta norma y luego analiza la gestión de la auditoría que se crea, ¿los representantes del Poder Ejecutivo no advierten una superposición en el cumplimiento de las mismas funciones?

msa

SEÑOR COBAS.- En realidad, una cosa es la función de administración y otra la de control. Los responsables de la administración deben evaluar la totalidad del funcionamiento de los planes, programas y proyectos del Presupuesto Nacional que integran el manejo y utilización de recursos públicos. La Auditoría Interna de la Nación es un organismo especializado que básicamente tiende a controlar que la administración se realice bien, así como el control de gestión. Dicha Auditoría es un organismo desconcentrado que actúa en forma posterior y selectiva y que trata de expresar que los gastos reflejen las transacciones de la economía de la Contaduría General de la Nación que se realizan en el sistema contable de acuerdo con el procedimiento generalmente aceptado. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto evalúa financieramente el desempeño de cada uno de los proyectos y programas, es decir que la Auditoría Interna de la Nación es un control interno de la administración del Poder Ejecutivo. En consecuencia, la función de evaluar que lo que se vota como Presupuesto Nacional se cumple y que los recursos se utilizan de acuerdo a los proyectos y destinos establecidos, recae en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La Auditoría Interna posteriormente, en forma selectiva, verá si los programas fueron adecuadamente evaluados y si las distintas oficinas que existen en la Administración —entre las cuales se encuentra la Contaduría General de la Nación, la Tesorería General de la Nación y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto— han cumplido con sus responsabilidades y cometidos como administradoras de los recursos públicos que ordena el Presupuesto Nacional.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera sugerir una pequeña modificación de redacción en el inciso F) pues en la última línea dice: "en los proyectos de ley de Rendiciones de Cuentas". Obviamente eso está mal y debería expresarse: "en los proyectos de ley de Rendición de Cuentas", por lo que propongo que se corrija.

SEÑOR COURIEL.- Realicé una consulta y estoy satisfecho con la respuesta. En principio estoy dispuesto a votar este artículo 37, lo que ocurre es que en la Cámara de Representantes el Frente Amplio no acompañó esta norma y como además pensamos que recién el lunes íbamos a comenzar a votar, voy a pedir que el artículo se aplace, aunque estoy a favor de él.

msa

SEÑOR ASTORI.- Pediría que antes de aplazarlo se tome nota de la propuesta de cambio de redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el aplazamiento del artículo 37.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 38.

(Se lee:)

"Artículo 38.- Los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán suministrar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto información sobre los resultados físicos y financieros, de acuerdo a la metodología y periodicidad que ésta determine."

- En consideración.

SEÑOR GARGANO.- ¿Qué se entiende por resultados físicos?

msa

SEÑOR COBAS.- La idea es que en la labor de evaluacion se realice el seguimiento físico y financiero de los proyectos y programas. Es decir, si se siguiera sólo por el procedimiento financiero no tendríamos la explicación de la utilización de recursos. Esto es muy importante en los casos de proyectos de inversión, ya que a veces se gastan los recursos antes de terminar la obra física; sin embargo, no se tiene una explicación de ello. Al incorporar el seguimiento físico y financiero, los que toman decisiones van a tener que resolver, simultáneamente, ambos problemas, lo cual va a permitir identificarlos y resolverlos a tiempo. Lo que se está haciendo en este artículo es incorporar el principio de que el seguimiento sea físico y financiero, lo que ya se está realizando en otros proyectos de importancia, sobre todo, en los de ejecución con recursos externos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 38.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 39.

(Se lee:)

"**Artículo 39.-** Los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán contar con sistemas de control de gestión adecuados según las normas técnicas que imparta la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dichos sistemas deberán proveer, sobre una base periódica, de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para los programas presupuestarios en ejecución."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 12. Afirmativa.

Léase el artículo 40.

(Se lee:)

"**Artículo 40.**- Sustitúyese el artículo 81 del Capítulo I, Del Registro, del Título III del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), por el siguiente:

> 'ARTICULO 81.- Todos los actos y operaciones comprendidos en la presente ley deberán realizarse y registrarse mediante la utilización de un sistema uniforme de documentación y procesamiento electrónico de datos, con los requisitos que establezca la Contaduría General de la Nación y reflejarse en cuentas, estados demostrativos y balances que permitan su medición y juzgamiento'."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 12. Afirmativa.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Vamos a solicitar que se aplace la consideración de los artículos 41 y 42, por problemas que tienen que ver con cuestiones de redacción y de cobertura presupuestal. Por lo tanto, le ahorramos a la Comisión el tiempo que insumiría la lectura de los artículos, que son bastante extensos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el aplazamiento de los artículos 41 y 42.

(Se vota:)

11 en 12. Afirmativa.

Quedan aplazados los artículos 41 y 42.

Léase el artículo 43.

(Se lee:)

"Artículo 43.- Transfórmase la denominación del Programa 003 'Asesoramiento y Auditoría Intermitente' y la de la Unidad Ejecutora 'Inspección General de Hacienda' por el Programa 103 'Control Interno', Unidad Ejecutora 'Auditoría Interna de la Nación'. El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, adecuará la estructura orgánica de la Unidad Ejecutora 'Auditoría Interna de la Nación'.

Transfórmase el cargo de Inspector General de Hacienda por el de Auditor Interno de la Nación, que será provisto de acuerdo con el régimen establecido por el artículo 7º de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992.

El Poder Ejecutivo determinará la forma y oportunidad en que las dependencias de la Administración Central que desempeñen cometidos afines a los que se le asignan a la Auditoría Interna de la Nación por la presente ley, pasarán a la órbita de ésta con el objetivo de evitar duplicaciones."

En consideración.

SEÑOR GARGANO.- La Inspección General de Hacienda tiene otros cometidos, además de los que aquí se atribuyen a la Auditoría. ¿Qué ocurre con las otras funciones que cumple la Inspección General de Hacienda? ¿Quedan subsistentes o se eliminan? Me refiero, por ejemplo, al control de las empresas cooperativas. Creo que ahora no ejerce más el control de las sociedades anónimas, o lo hace en forma muy superficial. ¿Quién realiza esta tarea? Pienso que se le han quitado algunas funciones. Cuando se sustituye un organismo, uno debe preguntar esto para saber, por lo menos, qué destino tienen las otras funciones.

SEÑORA HOLTZ.- Las normas que se están considerando en cuanto a los actuales cometidos de la Inspección General de

Hacienda, deben ser complementadas con las que se encuentran dentro de las disposiciones que se elevan en el proyecto de ley de Presupuesto. Dentro de las normas del Inciso 5, "Ministerio de Economía y Finanzas", para evitar superposiciones respecto a los cometidos del área pública de la actual Inspección General de Hacienda, se derogan expresamente todas esas disposiciones dispersas, asistemáticas y muchas veces anacrónicas --en la forma de expresar el cometido-- que hoy se encuentran vigentes. Esto, en cuanto a los cometidos del área pública. En lo que tiene que ver con los cometidos de los agentes económicos privados, se sistematizan, se racionalizan y se vuelven a redactar en esas disposiciones que estoy aludiendo. Concretamente, ellos están comprendidos en los artículos 166 hasta el 178 inclusive, del proyecto de ley de Presupuesto que está a consideración de la Comisión.

SEÑOR GARGANO.- En nombre de la bancada del Frente Amplio, vamos a pedir el aplazamiento del artículo 43, ya que aquí se propone la creación de un organismo desconcentrado y, por lo tanto, queremos estudiarlo con un poco más de detenimiento.

SEÑORA HOLTZ.- Quisiera expresar que la actual Inspección General de Hacienda es hoy un organismo desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto significa que, en la estructura que se proyecta, no hay ninguna modificación orgánica con respecto a la Inspección General de Hacienda y a la nueva Auditoría Interna de la Nación. Orgánicamente, repito, se reproduce la actual estructura y el grado de desconcentración de ambas es idéntica. Lo que se modifica en este proyecto de ley Presupuestal son los cometidos de una y otra. Por ello es que, precisamente, se habla de la creación de una unidad y no de una transformación, indicando la correlación de ambas unidades entre sí.

SEÑOR GARGANO.- Había advertido que así era. Pero, como expresé anteriormente, la bancada del Frente Amplio, en función de los cometidos que se adjudican a la Auditoría, va a pedir el aplazamiento, no sólo de este artículo --que transforma a la Inspección General de Hacienda en Auditoría-- sino de todas las disposiciones en las que se desarrollan los cometidos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el aplazamiento de los artículos 43 a 52 inclusive.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Ahora, pasaríamos a considerar el Capítulo II, "Administración Financiera de la Administración Central".

Léase el artículo 53 del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

(Se lee:)

"**Artículo 53.-** La administración financiera de la Administración Central comprende el conjunto de normas y procesos administrativos que permiten la obtención de recursos públicos, su aplicación a los logros de los objetivos de la misma, a través de los organismos constitucionalmente competentes y, en general, todos los hechos, actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones de la Hacienda Pública."

En consideración.

Cabe aclarar que como el artículo 53 figura en el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, pero no en el comparativo con el que estamos trabajando se hará un repartido que luego se entregará a los señores Senadores.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 54.

(Se lee:)

"**Artículo 54**.- La administración financiera de la Administración Central está integrada por los siguientes sistemas: presupuestario, de tesorería, de crédito público, de contabilidad y de control interno.

Los sistemas presupuestario y de tesorería de la Administración Central se regirán por las disposiciones especiales establecidas en los artículos siguientes, sin perjuicio de las normas generales previstas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

Los sistemas de crédito público, contabilidad y control interno de la Administración Central se regirán por las normas generales contenidas en el citado Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

El Ministerio de Economía y Finanzas será el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera de la Administración Central, debiendo conducir y supervisar la implantación y mantenimiento de los mismos."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

11 en 12. Afirmativa.

Léase el artículo 55.

(Se lee:)

"**Artículo 55**.- Los ingresos, con excepción de las donaciones y legados, y todos los gastos de las unidades ejecutoras de la Administración Central integrarán el sistema presupuestario y como tales deberán reflejarse en las leyes de Presupuesto Nacional y de Rendiciones de Cuentas.

Dichos ingresos y gastos deberán figurar por separado y con sus montos íntegros sin compensaciones entre sí. En

relación a las donaciones y legados recibidos se deberá rendir cuenta en cada ejercicio financiero.

El monto de los gastos no podrá exceder el total de recursos previstos para su financiamiento (tributarios, crediticios y provenientes de precios públicos), el que deberá estar claramente identificado en las leyes de Presupuesto Nacional y de Rendiciones de Cuentas."

En consideración.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Señor Presidente: solicito que se aplace la consideración de este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Queda aplazado el artículo 55.

Léase el artículo 56.

(Se lee:)

"**Artículo 56.**- En cada proyecto de ley de Rendición de Cuentas se presentará información complementaria, en forma discriminada, de los ingresos y gastos efectivos que resulten de la aplicación de leyes sancionadas durante el ejercicio financiero sobre el cual se rinde cuentas."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 57.

(Se lee:)

"**Artículo 57.-** El sistema de tesorería está compuesto por el conjunto de órganos, técnicas, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del Presupuesto Nacional, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 58.

(Se lee:)

"**Artículo 58.-** La Tesorería General de la Nación será el órgano responsable del sistema de tesorería y, como tal, tendrá los siguientes cometidos:

A) Coordinar el funcionamiento de todas las tesorerías de las unidades ejecutoras de la Administración Central.

B) Centralizar la recaudación de los recursos del Presupuesto Nacional y distribuirlos en las tesorerías que correspondan para que éstas efectúen el pago de las obligaciones generadas de acuerdo a las autorizaciones legales.

C) Llevar el control de las disponibilidades y flujos de fondos, adecuando los desembolsos de caja a las disponibilidades de fondos existentes.

D) Formular para su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, el programa de Caja Anual en base mensual a cuyos efectos los Incisos integrantes del Presupuesto Nacional elaborarán sus respectivos presupuestos de fondos y serán responsables por la información proporcionada.

E) Administrar el sistema de la caja central del Gobierno Nacional para el movimiento de fondos y el cumplimiento de las órdenes de pago que reciba.

F) Dictar normas técnicas y de procedimiento relacionadas con la administración de fondos por parte de las unidades ejecutoras comprendidas en el sistema.

G) Custodiar los fondos, títulos o valores de propiedad de la Administración Central o de terceros que se pongan a su cargo.

H) Asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía y Finanzas en la materia de su competencia."

En consideración.

SEÑOR COURIEL.- Deseo formular la misma pregunta que hicimos sobre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, esto es, cuáles son las funciones de la Tesorería General de la Nación y qué modificaciones hay en este artículo con respecto a lo que está vigente hoy.

SEÑOR COBAS.- La respuesta es similar a la que dimos anteriormente, en el sentido de que se aglutinan los cometidos dispersos en una única norma.

Los cambios significativos que se introducen aquí tienen que ver con el establecimiento por ley del programa de Caja Anual en base mensual --hasta ahora es sobre base trimestral-- que, de alguna manera, va a permitir una fluidez mucho más importante de los movimientos de caja y su correspondencia con la programación de ejecución de los Incisos. Por lo demás, se supuso concentrar en una única norma las disposiciones que al respecto tenía establecido el sistema de Tesorería en forma dispersa.

SEÑOR COURIEL.- ¿Es una sola modificación?

SEÑOR COBAS.- Quizás, un segundo cambio que aquí me estaban señalando está relacionado con todo lo vinculado a la descentralización de los pagos en las tesorerías.

SEÑOR MALLO.- No voy a exponer ahora la Teoría del Órgano del doctor Aparicio Méndez pero, evidentemente, la Tesorería General de la Nación no es un órgano, sino un centro administrativo o una oficina. Los órganos son los que expresan la voluntad del Estado en un sistema institucional. No quiero hacer una cuestión de esto; simplemente, quería dejar una constancia.

SEÑOR MICHELINI.- Hago moción en el sentido de que en lugar de "órgano" se diga "oficina".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 58 con la modificación propuesta.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 59.

(Se lee:)

"**Artículo 59.-** Los movimientos de fondos que correspondan a los ingresos y pagos de los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional serán efectuados por las Tesorerías de los servicios administrativos o servicios que hagan las veces

de ellas en las dependencias de los Incisos.

Corresponderá a dichas Tesorerías centralizar la recaudación de las distintas cajas de su jurisdicción, recibir las cuotas mensuales de caja que les transfiera la Tesorería General de la Nación, efectuar los pagos que autoricen los ordenadores de gastos y transferir al Tesoro Nacional las existencias de caja que se dispongan por medio de las instrucciones y reglamentos vigentes."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

11 en 12. Afirmativa.

Léase el artículo 60.

(Se lee:)

"**Artículo 60.**- Los fondos que recauden los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional se depositarán en cuentas del sistema bancario estatal a la orden conjunta del jefe del servicio administrativo contable y del tesorero o funcionario que haga sus veces, salvo autorización fundada del Poder Ejecutivo para abrir cuentas en instituciones de intermediación financiera no estatales.

Los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional informarán mensualmente a la Tesorería General de la Nación de sus existencias de caja y del estado de las cuentas bancarias en que tengan depositados sus fondos.

Las instituciones financieras estatales comunicarán mensualmente a la Tesorería General de la Nación los saldos de todas las cuentas que por cualquier concepto, tengan radicadas en ellas los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional.

Las instituciones financieras no podrán debitar las

cuentas del Tesoro Nacional sin la autorización previa de la Tesorería General de la Nación."

En consideración.

SEÑOR SARTHOU.- Solicitamos el aplazamiento del artículo 60.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Queda aplazado el artículo 60.

SEÑOR GARGANO.- Sin perjuicio del aplazamiento, creo tener clara una norma que se establece en el artículo 60.

En el inciso primero se dice: "salvo autorización fundada del Poder Ejecutivo para abrir cuentas en instituciones de intermediación financiera no estatales". En el momento actual el régimen establece que exclusivamente se pueden abrir cuentas en instituciones financieras estatales, no estando comprendidas las no estatales.

SEÑORA PATRONE.- Actualmente, por disposiciones legales, sólo se puede depositar en instituciones financieras estatales. Esto abre la posibilidad de que en casos excepcionales se pueda recurrir a la intermediación financiera no estatal.

SEÑOR HEBER.- Quisiera hacer una consulta a la Contaduría General de la Nación, ya que está presente nuestra amiga Hebe Patrone, quien quizás pueda respondernos.

Cuando nos entrevistamos con los representantes del Poder Judicial nos dijeron que estaban financiando una obra con un préstamo del Banco de la República. Nos contaron que dicha Institución les cobraba intereses y que, por ejemplo, el timbre para el edificio iba a pagar intereses, y con muy poca plata, amortizaciones. También nos dijeron que cuando el Poder Judicial tenía fondos depositados en dicho Banco,

este no les pagaba intereses.

Entendí que esto era injusto, porque los intereses se pagan o no en las dos vías. Además, si no me equivoco, existe una norma que establece que el Banco de la República no pague intereses a las instituciones del Estado.

Me pregunto si por esta vía se puede habilitar que las instituciones de intermediación financiera no estatales obtengan intereses en ese sentido. Concretamente, quisiera saber si ésta es una vía por la cual una institución de este tipo podría tener recursos sobre colocaciones financieras de excedentes que, por requerimientos de caja, no necesita gastarlos.

SEÑORA PATRONE.- Debo aclarar que voy a contestar a la interrogante planteada por el señor Senador Heber en base a la experiencia que he obtenido en el desarrollo de mi función.

El Directorio del Banco de la República decide, mediante resoluciones, cuándo se cobran las tasas y los intereses. Puedo decir, entonces, que al Poder Ejecutivo se le cobra por la función de cajero que efectúa el Banco, así como por depositar en el día los cheques de la Dirección General Impositiva en la cuenta Tesoro Nacional.

De manera que el Banco de la República no tiene una consideración especial con determinados usuarios, más allá de que sea un organismo público; diría que los trata a todos con la misma vara, porque son todos clientes del Banco.

Tal vez esta disposición podría significar la apertura para que, en algunas oportunidades, se dirigiera a la actividad privada y, en base a un arreglo en el sentido de que se realice un depósito por dos o tres días, lograr que no se cobren intereses. Pero, reitero, sería un nuevo mecanismo.

SEÑOR GARGANO.- Creo que también habría que explicar que el Banco de la República no puede disponer de los fondos que son depositados por la Administración Pública, en virtud de que

existen disposiciones del Banco Central que lo obligan a mantener inmovilizados esos recursos. Además, eso está de acuerdo con una doctrina implantada en la Administración pasada, ya que si se otorgan créditos sobre esos fondos se generaría inflación, según el fundamento de quienes aprobaron esa disposición. Entonces, es claro que si no puede movilizar los fondos, difícilmente podrá pagar intereses. Es decir, si no puede trabajar el dinero de la Administración y si le adelanta fondos propios, estaría disponiendo de recursos que no son del Estado para préstamos.

Pido disculpas porque he entrado a debatir una disposición sobre la que hemos pedido su aplazamiento pero quería aclarar un poco más este aspecto.

SEÑOR MALLO.- Deseo expresar que no me siento inclinado a votar la posibilidad de que instituciones financieras no estatales puedan hacer depósitos. Si son exactas las razones que expuso el señor Senador Heber, es decir, si el Poder Ejecutivo considera que el Banco de la República tiene tendencia espiritual a no tratar a sus clientes, cuenta con vías institucionales y no laterales. De acuerdo con esto, entonces, el Parlamento se retira de cliente o promociona instituciones no estatales. No tendría que haber presunción de que el Banco de la República hace esto o aquello; además, el Parlamento no puede administrar tomando su lugar, pues tiene sus circuitos para influir o dirigir la conducta de los Entes Autónomos, pero no los puede sustituir.

Por todas estas razones, adelanto que no voy a votar esta disposición que me parece muy inconveniente. Digo esto sin ánimo de replantear este asunto, porque bastante caro nos ha costado el tema de las instituciones de intermediación financiera no estatales como para que ahora le queramos dar esta mano.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Quiero aclarar que mediante esta disposición se propende a que la importancia esté ubicada en la banca estatal. Sin embargo, aparecen determinadas circunstancias que han dado lugar a que se exprese "salvo autorización fundada del Poder Ejecutivo", que ameriten que se viertan fondos en el sector privado para

agilitar el pago a ciertos proveedores del sistema de la Administración Central que tienen cuentas corrientes o cajas de ahorro en el sistema privado. De esta manera se permitiría hacer un traspaso más eficiente de los recursos financieros.

Aquí no se pensó en la ganancia o no de intereses que pudieran surgir por depositar en el sistema financiero privado o público; la intención fue la de agilizar el pago a proveedores especiales, por lo cual, reitero, se dice "salvo autorización fundada del Poder Ejecutivo", pues se trataría de aquellos casos especiales con una fundamentación y un estudio previo que amerite tomar esa decisión.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Ahondando en las razones esgrimidas por el señor Subsecretario y habida cuenta de que esta disposición no tiene relación con el tema de los encajes de la administración de las empresas públicas ni tampoco con problemas de eventuales retribuciones pecuniarias que pudieran recibirse por fondeo en la banca privada, debo decir que esta disposición ha sido inspirada fundamentalmente en la intención de agilitar ciertos trámites que, a veces, pueden simplificar los pagos.

No obstante, comprendo los argumentos sostenidos por algunos señores Senadores. Tal vez, una forma de conciliar estas posiciones podría ser la de redactar un párrafo que dijera, por ejemplo, "dando cuenta a la Asamblea General". De esta forma se podría manifestar cuáles son esas cuentas que eventualmente puedan abrirse, que no van a hacer al manejo financiero de fondos —naturalmente nuestro agente va a seguir siendo esencialmente el Banco de la República— pero que nos va a permitir por sobre todas las cosas tener cierta flexibilidad y agilidad en el empleo de los recursos. Me parece, si los señores Senadores están de acuerdo, que éste podría ser un temperamento apropiado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Teniendo en cuenta que esta disposición ha sido aplazada, cabría tomar estas manifestaciones como una iniciativa o una sugerencia a considerar oportunamente.

Léase el artículo 61.

(Se lee:)

"**Artículo 61.**- En circunstancias excepcionales, justificadas en motivos de extrema urgencia o de excepcional conveniencia económica y sujetos a la disponibilidad de crédito presupuestal, podrán efectuarse pagos con anticipación al total cumplimiento del servicio o prestación. Dichos pagos deberán ser autorizados por el Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe de la Contaduría General de la Nación, sin perjuicio de la plena aplicación de las responsabilidades administrativas y legales de los funcionarios y ordenadores de gastos que recomendaren dicha operación."

- En consideración.

SEÑOR GARGANO.- Solicito, si es posible, que el Poder Ejecutivo explique esta disposición en base a casos concretos.

SEÑOR COBAS.- Esta norma tiende a flexibilizar casos importantes que ocurren en la Administración, pero excepcionales en términos de contrataciones o compras para que, teniendo pagos anticipados, se pueda obtener ventajas. Se trata de una garantía de que no se está haciendo un uso indebido de recursos, ya que normalmente lo que se aprueba en el Parlamento es una autorización máxima a pagar por el año.

Cuando suceden estos hechos excepcionales y hay que hacer los pagos con anticipación, muchas veces no están adecuados a la programación de corto plazo de la caja. El artículo prevé, como garantía, que en ningún momento los pagos anticipados pueden suponer una superación de la disponibilidad del crédito presupuestal del Inciso. Básicamente, refleja operaciones de caja que otorguen un beneficio muy grande en términos de su anticipación de pago.

SEÑOR GARGANO.- Debido a que la disposición tiene mucha importancia, quisiera preguntar si la anticipación del pago puede permitir ahorros en el gasto a la Administración. Si así fuera, esto se justificaría en casos excepcionales.

Es decir: la demora en el pago, dentro del plazo del

año, puede suponer que el prestador del servicio cargue los intereses más allá del tiempo que esté la obra y que tal vez se puede lograr que el servicio se preste antes y con un costo inferior. ¿Es eso lo que se persigue? Formulo esta pregunta porque, para votar una disposición de tanta trascendencia, debemos tener un fundamento de este tipo.

SEÑOR MALLO.- A título tentativo, introduciría dos modificaciones.

En primer lugar, se debería sustituir la expresión "el Ministerio" por "el Poder Ejecutivo". En segundo término, dado que las responsabilidades administrativas son también legales --no existen si no están sustentadas por una ley-- donde expresa "sin perjuicio de la plena aplicación de las responsabilidades administrativas y legales" pondría "administrativas y patrimoniales". Es decir que quien recibiera un pago adelantado y no realizara el servicio debería indemnizar al Estado, de acuerdo con los principios generales.

SEÑOR GARGANO.- Y con lo que prevé la Constitución de la República.

SEÑOR MALLO.- Efectivamente; quien cause un daño debe pagar la indemnización correspondiente.

SEÑOR MICHELINI.- Me sumo a la inquietud del señor Senador Gargano en cuanto a pedir casos concretos, porque este mecanismo debe haberse introducido a partir de una ocasión en la cual el Estado haya perdido una oportunidad de ahorrar mucho dinero. Entonces, quisiera saber cuáles son los casos o qué mecanismos se han puesto en práctica. ¿Es en el rubro servicios o en el de compras? Parecería lógico que existiera un caso que hubiera despertado la inquietud o la necesidad de plantear otro tipo de instrumentos para atender esta situación.

SEÑOR COBAS.- Estos son casos de compras muy importantes como, por ejemplo, la compra de la carne para la alimentación de los funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional y la de los medicamentos del Ministerio de Salud Pública. Se

trata de montos muy importantes, cuyos pagos anticipados generan grandes beneficios en términos cuantitativos. Esos créditos presupuestales están autorizados en el Presupuesto anual pero, muchas veces, la forma en que se autoriza no coincide con la ejecución de los pagos anticipados, que tienen una importante economía en términos de la ejecución anual.

Estos son los casos más comunes y, normalmente, son las grandes compras que se hacen por los rubros 2 y 3 del Presupuesto.

Con respecto al segundo planteo relativo al Poder Ejecutivo, aquí hacíamos referencia a que, incluso por las normas ya aprobadas, el Ministerio de Economía y Finanzas es el organismo responsable de la administración financiera. Si pusiéramos la expresión "Poder Ejecutivo", se generalizaría una responsabilidad que hoy está atribuida a esta Cartera en términos de asignación de recursos y de su eficiente administración.

En lo que tiene que ver con la observación sobre "administrativas y legales", en principio diría que la comparto, pero no es mi área de conocimiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, el Poder Ejecutivo admitiría la sustitución del término "legales" por "patrimoniales".

SEÑOR GARGANO.- Sobre este punto --tal vez el señor Senador Mallo puede asesorarnos, porque es entendido en esta materia-- pienso que la sustitución de "Ministerio de Economía y Finanzas" por "Poder Ejecutivo" traería como consecuencia que fuera un acto de acuerdo entre el Ministro correspondiente y el Presidente de la República. Tratándose de los casos que menciona el señor economista, me parece muy importante que si se realiza una operación de ese tipo sea el Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro, el que la autorice. Si se entiende que eso trae beneficios, no creo que demore el trámite, puesto que el señor Ministro tiene acuerdos semanales con el señor Presidente. Considero que en esto no existe inconveniente y creo que es lo que propone el señor Senador Mallo.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Con respecto a la observación que se formulaba a propósito de las responsabilidades --que la comparto-- creo que es correcto que figure la expresión "patrimoniales", como decía el señor Senador Mallo.

El otro punto a consideración se refiere a si no es suficiente lo que establece el artículo, es decir, si el Ministerio de Economía y Finanzas, como ordenador de pago, puede actuar por sí --en circunstancias excepcionales y siempre que haya créditos presupuestales-- en virtud de justificadas razones de conveniencia o si para eso se requiere la actuación del Poder Ejecutivo.

Simplemente, quiero destacar que la razón de conveniencia económica, en nuestra opinión, amerita que solamente la participación de una razón fundada del Ministerio de Economía y Finanzas sea suficiente. Obviamente, están rigiendo todos los contralores existentes para que se pueda librar una orden de pago. Por lo general, las órdenes de pago con cargo a crédito presupuestal son resueltas como ordenadores de pago por el propio Ministerio, con todas las salvaguardias que actualmente existen. Sin duda, tener que incorporar la resolución del Poder Ejecutivo significa incluirlo en la relación de acuerdos, o sea que la semana siguiente pase a consideración de este Poder y, recién a partir de esa resolución, poder dar curso y trámite a un pago anticipado que, insisto, está perfectamente justificado y configurado en qué circunstancias podría darse.

En la convicción de que existen todas las garantías para proceder de esta manera, entendemos que sería conveniente que se mantuviera esa potestad en el Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR MALLO.- No hago cuestión porque hice una propuesta tentativa. Además, aclaro que aunque no deben predominar las consideraciones personales sobre las normas, en tanto el economista Mosca sea Ministro, lo votaría sin ninguna vacilación.

SEÑOR ASTORI.- Confirmaríamos, entonces, que la palabra

"patrimoniales" sustituiría a "legales", quedando redactado así: "responsabilidades administrativas y patrimoniales de los funcionarios".

Le agregaría a eso, señor Presidente, una pequeña modificación en la redacción, ya que el principio del artículo está bastante confuso y repite la palabra "excepcional". Propongo la siguiente redacción: "En circunstancias excepcionales, justificadas por motivos de extrema urgencia o de especial conveniencia económica" --aquí debemos colocar una coma porque empieza otro concepto-- "y sujetos a la disponibilidad de crédito presupuestal, ..." El resto del artículo quedaría como está.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 61 con las dos modificaciones propuestas.

(Se vota:)

10 en 11. Afirmativa.

SEÑOR SANABRIA.- Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar nuevamente el artículo 61 con las modificaciones propuestas.

(Se vota:)

-11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se pasa a considerar el Capítulo III "Ordenamiento de recursos" que incluye los artículos 62 al 68.

Léase el artículo 62.

(Se lee:)

"Artículo 62.- Sustitúyese el artículo 43 del Decreto-- Ley Nº 14.416, de 28 de agosto de 1975, por el siguiente:

"ARTICULO 43.- Las unidades ejecutoras de los

Incisos 02 al 14 que utilicen fondos públicos estarán sujetos al control preventivo de la Contaduría General de la Nación, sin perjuicio de las potestades de control de la Auditoría Interna de la Nación, y no podrán utilizarlos sin la aprobación de los créditos presupuestales correspondientes en las leyes de Presupuesto Nacional o de Rendición de Cuentas'."

-En consideración.

SEÑOR HIERRO LOPEZ.- Quería hacer una aclaración con respecto al texto propuesto para el artículo 62.

El mismo debe decir "estarán sujetas al control preventivo", debido a que se trata de las unidades ejecutoras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 62 con la modificación propuesta.

(Se vota:)

- 11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 63.

(Se lee:)

"Artículo 63.- Sustitúyese el artículo 45 del Decreto-Ley Nº 14.416, de 28 de agosto de 1975, en la redacción dada por el artículo 45 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987, por el siguiente:

'ARTICULO 45.- Las unidades ejecutoras comprendidas en el artículo 43 deberán presentar a la Contaduría General de la Nación, antes del 31 de mayo de cada año, un presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, ajustado a las normas específicas que los rigen, a efectos de su inclusión en los proyectos de ley de Presupuesto Nacional o de Rendición de Cuentas, según corres-

ponda.

Asimismo, deberán presentar antes de esa fecha las ampliaciones o incorporaciones de proyectos a financiar con los fondos indicados en artículo 43, a efectos de su inclusión en los proyectos de ley de Presupuesto Nacional o de Rendición de Cuentas, previo informe de la Contaduría General de la Nación y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En el caso de los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, las ampliaciones o incorporaciones de proyectos serán propuestas al Parlamento por el jerarca correspondiente'."

- En consideración.

SEÑOR GARGANO.- Estoy viendo la redacción original de esta disposición que se modifica y me gustaría conocer el desarrollo del pensamiento del Poder Ejecutivo que lleva a proponer estas variaciones. En principio, me parece que están vinculadas al tiempo, porque el artículo 45, en lo relativo al plazo, dice: "A tal efecto, las unidades ejecutoras, por intermedio de sus contadurías centrales o quienes hagan sus veces, deberán presentar, ante la Contaduría General de la Nación, antes del 31 de octubre de cada año, el preventivo anual de ingresos y egresos que proyecte para el año siguiente." En el texto recientemente leído se establece que dichas unidades ejecutoras deberán presentar ante la Contaduría General de la Nación, antes del 31 de mayo de cada año, un presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, ajustado a las normas específicas que los rigen.

En definitiva, la pregunta es la siguiente. Se supone que las unidades ejecutoras van a tener que trabajar con siete meses de antelación, para prever lo que van a gastar en el año próximo. Es decir que el criterio sería el de constreñir el tiempo de que disponen para esa tarea, que

antes, repito, era hasta el 31 de octubre. ¿Qué criterios determinan esa modificación?

Por lo demás, creo que se establece que en el caso de los organismos del artículo 220 de la Constitución de la República, las ampliaciones e incorporaciones de proyectos serán propuestas al Parlamento por el jerarca correspondiente. Esto reitera una disposición constitucional, ya que es obvio que el jerarca correspondiente --por ejemplo, del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por nombrar algunos de los organismos que menciona el artículo 220-- remite al Poder Ejecutivo las iniciativas y éste es el que las apoya o no.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Deseo hacer una sugerencia, si el Poder Ejecutivo la considera útil. Entiendo que esto está vinculado con lo que expresa el artículo 64, por lo cual sugeriría que la explicación se dé en conjunto y no sólo para el artículo 63, sino también para el 64, que se refiere a las incorporaciones o ampliaciones de proyectos a financiar con fondos extrapresupuestales. Digo esto a los efectos de que recibamos una sola explicación.

SEÑOR COBAS.- El cambio fundamental, que es el que produce los de la redacción de la norma legal citada, es que, básicamente, con esta norma es el Presupuesto Nacional el que autoriza estos créditos. En consecuencia, todos los plazos tienen que ser compatibles con los constitucionales. Esto es lo que prevé este cambio fundamental que consiste en que los ingresos y egresos presupuestales se van a aprobar por medio del Presupuesto Nacional, facultad que ya no tendrá el Poder Ejecutivo.

En el artículo a que hacía referencia el señor Senador Gargano el cambio de la fecha anterior por la del 31 de mayo es para hacerla compatible con la de la Rendición de Cuentas. No se puede mantener el 31 de octubre, ya que es posterior al plazo de la Rendición de Cuentas. Lo establecido para los organismos del artículo 220 --dadas las autonomías que tienen para presentar el Presupuesto-- es porque, como de ahora en más será el Presupuesto Nacional el que apruebe los ingresos y egresos de toda naturaleza, de toda fuente y con cualquier

destino de uso, debemos garantizar que dichos organismos también planteen todos sus ingresos y egresos presupuestales en sus iniciativas autónomas.

El artículo 64 deroga el artículo 89 de la Ley Nº 15.809 que establecía: "Las ampliaciones o incorporaciones de proyectos a financiar con fondos extrapresupuestales serán autorizadas por el Poder Ejecutivo en oportunidad de la aprobación del preventivo de ingresos y egresos...". En este caso, al sustituir al Poder Ejecutivo por el Legislativo, no tenía sentido mantener este artículo.

SEÑOR ASTORI.- En el segundo inciso del artículo sustituido --en la tercera línea-- debe decirse "en el artículo 43".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el artículo 63 con la modificación señalada.

(Se vota:)

10 en 10. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 64, norma que ya ha sido explicitada por el economista Cobas.

(Se lee:)

"**Artículo 64.-** Derógase el artículo 89 de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986, en la redacción dada por el artículo 47 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987."

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-9 en 10. Afirmativa.

Léase el artículo 65.

(Se lee:)

"**Artículo 65.**- Los compromisos contraídos por las unidades ejecutoras comprendidas en el artículo 43 del Decreto-Ley Nº 14.416, de 28 de agosto de 1975, deberán contar con la intervención previa del Contador Central del Inciso respectivo, sin cuya firma carecerán de validez.

No podrán emitirse pagos con cargo a los fondos manejados por dichas unidades ejecutoras sin que conste la intervención del Contador Central en la liquidación de egresos correspondiente.

Cuando se paguen retribuciones con cargo a dichos fondos, su liquidación deberá estar acompañada por el detalle de las remuneraciones recibidas por cada funcionario. La Contaduría General de la Nación determinará la forma de presentación de dicha planilla.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo producirá de pleno derecho la transferencia de los saldos del ejercicio en el que se produce el incumplimiento a Rentas Generales-Cuenta Tesoro Nacional. Sin perjuicio de lo anterior, el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la importancia del incumplimiento, podrá cancelar en forma definitiva la autorización para disponer de los fondos."

- En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Hay que cuidar mucho el sentido de lo que se establece en el último inciso, y por eso voy a proponer colocar una coma después de la expresión "en el que se produce el incumplimiento". Sin dicha coma se puede alterar el sentido de la frase.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 65 con la modificación propuesta.

(Se vota:)

- 10 en 10. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Antes de continuar, la Mesa hace saber a los señores Senadores que se percibe en el ambiente un exceso de humo de tabaco --se me ha llamado la atención al respecto-- por lo que exhorta se respete lo que dispone el Reglamento.

Léase el artículo 66.

(Se lee:)

"**Artículo 66.**- Agrégase al artículo 47 del Decreto-Ley Nº 14.416, de 28 de agosto de 1975, el siguiente inciso:

> "Por su parte, a partir del 1º de enero de 1996, los Contadores Centrales no intervendrán nuevas órdenes de compra y liquidaciones con cargo a los fondos referidos en el artículo 43 sin la presentación de dicho certificado".

- En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

- 10 en 10. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 67.

(Se lee:)

"**Artículo 67.**- Las unidades ejecutoras comprendidas en el artículo 43 del Decreto-Ley Nº 14.416, de 28 de agosto de 1975, deberán informar a la Contaduría General de la Nación, en la forma y oportunidad que ésta determine, sobre los saldos de sus cuentas en las instituciones bancarias al 31 de diciembre del año anterior, así como el estado de los compromisos contraídos con cargo a los fondos referidos en dicho artículo y pendientes de liquidación, y de las liquidaciones pendientes de pago a esa fecha."

- En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: si me permite, voy a dar lectura al artículo con las modificaciones que entiendo habría que introducirle.
"Las unidades ejecutoras comprendidas en el artículo 43 del Decreto-Ley Nº 14.416, de 28 de agosto de 1975, deberán informar a la Contaduría General de la Nación, en la forma y oportunidad que ésta determine, sobre los saldos de sus cuentas en las instituciones bancarias al 31 de diciembre del año anterior, el estado de los compromisos contraídos con cargo a los fondos referidos en dicho artículo y pendientes de liquidación, y las liquidaciones pendientes de pago a esa fecha."

SEÑOR PRESIDENTE.- Como apreciamos que el Poder Ejecutivo da su asentimiento a las modificaciones sugeridas por el señor Senador Astori, corresponde votar el artículo 67 en la forma indicada.

(Se vota:)

-9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 68.

"**Artículo 68.-** Sustitúyese el artículo 48 del Decreto-Ley Nº 14.416, de 28 de agosto de 1975, en la redacción dada por el artículo 46 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987, por el siguiente:

'ARTICULO 48.- Los gastos que se prevén atender con cargo a los fondos referidos en el artículo 43 sólo podrán comprometerse si existe crédito y disponibilidad financiera suficiente para solventarlos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, los créditos autorizados para sueldos, gastos, suministros del Estado e inversiones se ajustarán por los mecanismos establecidos en los artículos 6º, 68, 69, 70 y 82 de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986, y las modificaciones produ-

cidas con posterioridad a la referida fecha.

Antes del 31 de julio de cada año, las unidades ejecutoras comprendidas en el artículo 43 elevarán a la Contaduría General de la Nación un comparativo entre los ingresos recaudados y la proyección prevista para el primer semestre del año. El Poder Ejecutivo podrá reforzar las asignaciones presupuestales con cargo a los fondos del artículo 43 hasta en un monto equivalente al doble del exceso de lo recaudado por sobre lo proyectado en el primer semestre, dando cuenta a la Asamblea General y al Tribunal de Cuentas'."

- En consideración.

SEÑOR GARGANO.- Es muy difícil, con la velocidad con que se están votando los artículos, seguir de cerca el contenido exacto de las disposiciones. Por ello, solicitaría a la contadora Patrone o a algún miembro de la delegación del Poder Ejecutivo que nos explicara los cambios, porque hay una serie de normas muy importantes. Insisto en que me parece fundamental que se aclare el contenido de los artículos, porque la lectura simple y sencilla de las normas que se cambian no me permite formar un juicio preciso de ellas.

SEÑORA PATRONE.- El artículo 68, en su inciso primero, establece que en materia de fondos extrapresupuestales existen dos topes: el crédito fijado en el Presupuesto o en las Rendiciones de Cuentas y la disponibilidad financiera, debido a que si esta última no existe, por más crédito que haya, no se puede gastar.

Por otro lado, se permite que todos esos créditos que antes eran extrapresupuestales y ahora se convierten en presupuestales, sean ajustados en la forma prevista en los artículos 6º, 68, 69, 70 y 82 de la Ley Nº 15.809, que establecen los aumentos cuatrimestrales fijados por el Poder Ejecutivo.

Además, y esto es totalmente novedoso, se dispone que

antes del 31 de julio de cada año, las unidades ejecutoras elevarán a la Contaduría General de la Nación un comparativo entre los ingresos recaudados y la proyección prevista para el primer semestre del año. Entonces, el Poder Ejecutivo podrá reforzar las asignaciones presupuestales con cargo a los fondos que prevé el artículo 43 --es decir los fondos extrapresupuestales propiamente dichos-- hasta un monto equivalente al doble del exceso de lo recaudado por sobre lo proyectado en el primer semestre.

SEÑOR GARGANO.- No sé si comprendí bien el sentido de la disposición, pero de su lectura me parece que se establece un tope para el gasto en el doble del exceso de lo recaudado.

SEÑOR COBAS.- La idea que está detrás del inciso final de este artículo 68 es no crear desestímulos a las unidades ejecutoras para que elaboren un buen ejercicio de recaudación. En ese sentido, se prevé que una vez al año --al 31 de mayo-- los ingresos por encima de los créditos presupuestales autorizados por el Parlamento puedan constituir un refuerzo de rubros para mayores gastos. Es decir que se trata de un estímulo tendiente a favorecer el ánimo de recaudación de las unidades ejecutoras, y una vez por año prevé la posibilidad de reforzar los rubros hasta el doble del exceso de lo recaudado, que ya se autorizó en la Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas anterior, según el caso. En definitiva, se trata de un mecanismo de actualización y de reconocimiento para no estar atados permanentemente a la disposición que nos permite gastar, entre las disponibilidades financieras y los gastos autorizados, el que resulte menor.

Este es un mecanismo de flexibilización para ir utilizando los mayores ingresos en proporción a mayores afectaciones y que puedan entrar en un proyecto de ley de Rendición de Cuentas, según el caso.

SEÑOR ASTORI.- En la primera línea del artículo 48 citado por este artículo 68 se debe modificar la expresión "prevén" por "prevé".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 68, con la modificación introducida por el

señor Senador Astori.

(Se vota:)

-8 en 10. Afirmativa.

Corresponde considerar ahora el Inciso 05, Ministerio de Economía y Finanzas, que comprende los artículos 139 al 196, aunque varias de estas disposiciones fueron derivadas a la Comisión de Desglose.

Léase el artículo 139.

(Se lee:)

"**Artículo 139.**- El Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, adecuará la estructura orgánica de la Unidad Ejecutora 002 "Contaduría General de la Nación" del Programa 002 que se denominará "Administración del Sistema Presupuestario y de Contabilidad Integrada de la Nación.")

- En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

- 7 en 10. Afirmativa.

Léase el artículo 140.

(Se lee:)

"**Artículo 140.**- Fusiónanse las Unidades Ejecutoras 006 "Dirección Nacional de Zonas Francas" y 012 "Dirección General de Comercio Exterior", en la Unidad Ejecutora 014 "Dirección General de Comercio", a cargo del Programa 014 "Coordinación del Comercio".

Sus cometidos y atribuciones serán todos los que las disposiciones vigentes le asignan a las unidades ejecutoras

fusionadas, más los relacionados con la defensa del consumidor previstos en la Ley Nº 10.940, de 19 de setiembre de 1947, normas concordantes, complementarias y modificativas.

La asignación de bienes, créditos, ingresos y obligaciones que las disposiciones vigentes prevén respecto de las citadas reparticiones, así como los atribuidos a la Unidad Ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría" para el cumplimiento de los cometidos relacionados con la defensa del consumidor, se transfieren de pleno derecho a la Unidad Ejecutora "Dirección General de Comercio", a partir de la vigencia de la presente ley.

El Director General de Comercio será el jerarca de la referida unidad ejecutora."

-En consideración.

SEÑOR GARGANO.- Solicito que los representantes del Poder Ejecutivo expliquen el fundamento de esta norma.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Esta modificación propuesta en la estructura orgánica de nuestro Ministerio, que básicamente tiende a fusionar algunas unidades ejecutoras, persigue el propósito fundamental de concentrar todos los cometidos propios de nuestra Secretaría de Estado que tengan vinculación directa con el comercio. Para ello lo que se propone es fusionar en una misma unidad ejecutora las actuales Direcciones de Comercio Exterior y de Zonas Francas, que son las que guardan relación directa con nuestra política comercial y, a su vez, incorporar la Dirección de Defensa al Consumidor que actualmente funciona dentro de la órbita de la Dirección General de Secretaría.

Por consiguiente, el propósito que nos anima —tal como existe también en otros países— es concentrar los cometidos de la Secretaría de Comercio en una unidad y desde ella atender los requerimientos de política comercial, tanto en el plano internacional, como aquellos que guardan relación con la esfera interna de nuestro país.

Sucintamente, esto es lo que estamos planteando, para lo cual también solicitamos un plazo que nos permita proceder a la reestructura de esas reparticiones que pasarían a fusionarse y que estarían bajo una dirección que, en caso de obtener la debida autorización, tendría el carácter de particular confianza y figuraría en el literal c) del artículo 9º de la Ley Nº 15.890.

SEÑOR HEBER.- Hace unos días concurrió a esta Comisión el señor Ministro de Relaciones Exteriores y, en esa oportunidad, una de las preguntas que le planteé estaba relacionada con el rol que la Cancillería está adquiriendo en estos tiempos. En esa oportunidad no tenía claro si la Dirección General de Comercio Exterior no tendría que estar más ligada a la Cancillería, cuando ésta toma un carácter más mercantil y comercial. Frente a esta inquietud, el señor Ministro realizó un razonamiento válido y por esa razón no me detendré a preguntar al señor Ministro de Economía y Finanzas, sobre esta situación que en cierto modo implica tener en dos Ministerios una función que debería ser conjunta.

De todas maneras, lo cierto es que en la Dirección General de Comercio Exterior se intenta centralizar todo lo que tiene que ver con el comercio. Asimismo, en el artículo 179 de este Repartido se crea como persona pública no estatal, el Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios, que actuará en el país y en el exterior. La misma disposición agrega que se declara de interés nacional la promoción de la inversión y de la exportación de bienes y servicios. Frente a esto, pregunto si ello no significa crear otro organismo que quizás pueda chocar con la Dirección General de Comercio Exterior, cuando en definitiva hubiera preferido que todo estuviera dentro de la órbita de la Cancillería. Entiendo que se trata de un tema opinable —el señor Ministro ya me había señalado las diferencias que podían existir entre el rol diplomático y el comercial— pero quisiera escuchar qué posición hay sobre esta persona pública no estatal, excusándome

mar.

de que por ello tengamos que considerar otro artículo.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- En primer lugar, debo decir que un cometido esencial del Ministerio de Economía y Finanzas es la fijación de la política de comercio exterior. Naturalmente que ello ha venido operando con un vínculo muy estrecho, tanto con la Dirección de Asuntos Económicos de Cancillería, como con sus autoridades.

Por otro lado, diría que la mejor manera de visualizar la forma en que ese vínculo ha venido operando razonablemente, es pensar en lo que han sido las negociaciones del MERCOSUR en los últimos años. En ese ámbito, si bien a nivel político la representación la enviste la Cancillería, a la hora de llevar adelante las negociaciones que impliquen el abordaje del tema de adecuaciones o lista de excepciones, ello se ha hecho en total consonancia y de acuerdo con todos los informes técnicos preparados por el Ministerio de Economía y Finanzas y sus reparticiones correspondientes que son, en definitiva —insisto en ello— las que tienen este cometido.

Creo que es claro que no hay un límite muy preciso entre lo que son los cometidos del Ministerio de Economía y Finanzas y los propios y pertinentes a la Cancillería. No obstante, de hecho existe una modalidad operativa que ha venido funcionando —en mi opinión acertadamente— y que ha hecho posible que en los equipos de negociación, tanto los funcionarios de nuestro Ministerio como los de la Cancillería, que desde hace muchos años vienen trabajando juntos, puedan haberlo hecho satisfactoriamente.

Lo dicho, lleva a la segunda parte de la apreciación formulada por el señor Senador Heber, que tiene que ver con el tema promocional y su vinculación con el área de política comercial. En nuestra opinión y en consonancia con lo que han sido y son las modificaciones propuestas en otros Incisos, entendimos pertinente concentrar en la órbita del Ministerio, aquellos cometidos de política comercial que son sustanciales o básicos. Es obvio que un objetivo absolutamente indispensable es el de fijar una política de comercio exterior, es decir, tener una política determinada. Siguiendo con el ejemplo del MERCOSUR, pensamos que poder establecer una política común en materia paraarancelaria y de vínculos de acuerdo con los convenios bilaterales que la nación al día de hoy mantiene, son

mar

resortes que indefectiblemente deben figurar en la órbita estatal.

Por otro lado, desde que se creó la Dirección General de Comercio Exterior ha existido otro rol asignado que es el de promoción comercial propiamente dicha. Esa promoción muchas veces no estuvo en línea con una política comercial —de acuerdo con nuestra opinión, así ha ocurrido— marcada con una evaluación de su realce y significación. Podemos clarificar esto con un ejemplo. Hasta hace muy pocas semanas la Dirección General de Comercio Exterior mantenía una oficina comercial en Berlín. Parece claro que desde que se creó esta Dirección y hasta la fecha, el país ha avanzado mucho en su vínculo comercial con otras regiones y por ello hemos entendido pertinente realizar una revisión a fondo de toda la política promocional. A tales efectos, desde hace ya mucho tiempo se está demandando la existencia de un instituto con participación mixta, donde pueda abordarse el tema de la promoción como un área específica, separada de lo que son los cometidos sustanciales, como la fijación de una política comercial. Es por esto que estamos proponiendo la creación de este Instituto, es decir, quitando de la órbita de la Dirección General de Comercio Exterior y de nuestro Ministerio, la labor promocional que entendemos debe realizarse en forma conjunta con los sectores privados. Es por ello que estábamos estableciendo un estatuto de funcionamiento que seguramente será lo que posteriormente tengamos chance de evaluar.

En síntesis, señor Presidente, las reformas propuestas en este punto tratan de modificar dos aspectos. Una reestructura organizativa, donde se puedan asignar los cometidos propios a una Secretaría de Comercio en su más amplia expresión y donde estos cometidos sean sustancialmente los de fijación de política comercial. Este organismo quedaría fuera de la órbita estatal —aunque naturalmente con participación o representación de la repartición— y dentro de un instituto mixto para el que se propone un estatuto con una estructura como esta que se ha sometido a consideración del Parlamento y sobre la que probablemente, más adelante, tengamos posibilidad de referirnos con más detalle.

SEÑOR PRESIDENTE.- El articulado que corresponde a ese Instituto fue desglosado. Desde mi infinita modestia permítanme dejar constancia de mi satisfacción por el hecho de que un

mar

proyecto de ley haya servido como base para una iniciativa tan importante como esta.

SEÑOR SARTHOU.- Simplemente a los efectos de conocer cuál es el alcance del cambio a efectuarse sobre el tema de defensa al consumidor, a la luz de la Ley Nº 10.940. En una palabra, ¿qué cambios implica esta disposición?

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Supongo que la legislación aludida tiene que ver con la que dio origen a la ex Dirección Nacional de Subsistencias. Ya en la Legislatura pasada se había separado lo que eran cometidos propiamente dichos de defensa al consumidor de los tradicionales de la acción comercializadora, por decirlo de otra forma.

Para decirlo de otra forma, la estructura que tiene como principal cometido el abastecimiento a la población a través de los servicios de la ex Dirección Nacional de Subsistencias actualmente es una Unidad Ejecutora que está radicada en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas se mantuvo la oficina encargada de la defensa al consumidor, que era una División de la ex Subsistencias, que entonces se llamaba Dirección de Comercio y Abastecimiento. Dicha oficina está en la órbita de la Dirección General de Secretaría de nuestra Cartera.

Básicamente, nuestro propósito es dar una jerarquización dentro de esta Unidad, apuntando a que tenga cometidos de seguimiento de los problemas comerciales. Como ya mencionamos, hacemos una separación en dos columnas, una de las cuales comprende los temas propios del comercio exterior. Esperamos que esto sea el embrión de una estructura administrativa vinculada a los diversos aspectos inherentes al comercio interno, de los que, a mi juicio, el de la defensa al consumidor es un objetivo esencial que debe mantenerse en manos del Estado.

SEÑOR SARTHOU.- ¿La generalidad de la expresión "todos los cometidos de la Ley Nº 10.940" supone que esta División de la ex Subsistencias, que queda en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, no tendrá facultades? En realidad, acá se asignan a las unidades ejecutoras los cometidos y atribuciones correspondientes por las disposiciones vigentes

mar

"más los relacionados con la defensa del consumidor previstos en la Ley Nº 10.940". Entonces, ¿en qué situación queda la dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que, de acuerdo con la Ley Nº 10.940, tiene cometidos?

SEÑOR CARETTI.- El artículo 140 establece en su inciso tercero: "así como los atribuidos a la Unidad Ejecutora 001 'Dirección General de Secretaría' para el cumplimiento de los cometidos relacionados con la defensa del consumidor".

Esas son las únicas facultades asignadas; en este caso, no hay cometidos comercializadores.

En la pasada Legislatura las funciones de defensa del consumidor se adjudicaron a la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas y la unidad comercializadora se redistribuyó, quedando en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto a los cometidos, no alteramos en nada lo que ya estaba hecho. Los de defensa del consumidor, que se atribuyeron a la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas están basados en la ley madre de las dos funciones y son los que ahora se reasignan a la nueva Unidad fusionada.

SEÑOR SARTHOU.- Me queda una duda, porque en el texto, después de la palabra "fusionadas", se pone una coma y luego se expresa "más los relacionados con la defensa del consumidor previstos en la Ley Nº 10.940". Si dicha ley prevé determinados cometidos que se incorporan por este texto, no quedarían cometidos de la Ley Nº 10.940 en el campo de la Dirección Nacional de Subsistencias.

Lo que el contador expresaba eran las facultades que ya habían sido conferidas en la primera parte de la disposición, pero en el inciso tercero se dice, repito, "más los relacionados con la defensa del consumidor previstos en la Ley Nº 10.940". Me parece que de esa forma se están trasladando todos los cometidos de la mencionada ley y quedaría sin competencia aparente el organismo que está funcionando a nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- En el inciso primero se habla de la fusión de unidades ejecutoras que, obviamente,

mar

responden a programas y ya tienen asignados ciertos servicios. Como la defensa del consumidor actualmente está en la órbita de la Dirección General de Secretaría, pero sigue teniendo las atribuciones correspondientes a la citada ley, expresamos que por efecto de la fusión esta nueva Unidad Ejecutora debe hacerse cargo de los cometidos que tenían las que ahora se están fusionando, más los que tengan relación con los establecidos por la Ley Nº 10.940, que es donde se fija el régimen legal que da pie a la regulación de la defensa del consumidor.-

SEÑOR SARTHOU.- De todas maneras, voy a solicitar el aplazamiento de este artículo.

Como la Ley Nº 10.940 se centra prácticamente en la defensa del consumidor, me parece que todo esto se incorpora a este ámbito quedando como desposeído.

Señalo que únicamente pedí una aclaración y reitero la solicitud de aplazamiento de esta norma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se aplaza el artículo 140.

(Se vota:)

9 en 10. Afirmativa.

Léase el artículo 141.

(Se lee:)

"**Artículo 141.-** El Poder Ejecutivo dictará, dentro del plazo de ciento ochenta días contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Reglamento Orgánico de la Dirección General de Comercio, estableciéndose las facultades de su Director, entre las que se encontrará la posibilidad de delegar atribuciones.

Dentro del mismo plazo, elaborará la estructura orgánica de la nueva oficina, adecuándola a los objetivos del programa y al efectivo funcionamiento de la misma, previo informe de la Oficina Nacional del Servicio Civil y de la Contaduría General de la Nación."

En consideración.

mar

SEÑOR SARTHOU.- Solicito el aplazamiento de esta disposición por la vinculación que tiene con la anterior. Me gustaría profundizar en el análisis.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Hay más artículos vinculados a la Dirección General de Comercio. Por lo tanto, considero que deberíamos aplazarlos todos. Me refiero a los artículos 141 a 145, inclusive.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se aplazan los artículos 141 a 145 inclusive.

(Se vota:)

10 en 10. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 146.

(Se lee:)

"**Artículo 146.-** Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas a afectar hasta un 30 % (treinta por ciento) de los ingresos extrapresupuestales de la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado destinados a gastos de funcionamiento para financiar la ejecución de una reestructura escalafonaria de sus funcionarios."

En consideración.

SEÑOR SEGOVIA.- Con respecto a lo establecido en los artículos 146 y siguientes, quisiera que se me explicara cuál es el criterio que ha llevado al Ministerio a mantener a la Dirección General del Catastro Nacional dentro de la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Me gustaría conocer los motivos, por cuanto las disposiciones que vienen a continuación se refieren a aspectos estrictamente económicos.

Personalmente, pienso que se ha tratado al catastro, solamente, desde el punto de vista financiero. En realidad, la Dirección General de Catastro y el catastro en sí asumen otros caminos y tienen otra envergadura. Se debería hablar de un catastro como una base cierta de datos que proporcione información territorial. Tal como se entiende el catastro a

mar

nivel mundial —debería hacerse lo mismo a nivel local— esta sería una oficina con información territorial, de gran poder. Me parece que estaría más vinculado a los cometidos que se establecieron anteriormente, en el artículo 37, en relación a los fines de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dicha Oficina asesora al Poder Ejecutivo y colabora con la Contaduría General de la Nación en la preparación del Presupuesto Nacional, a fin de realizar una evaluación técnica previa.

Considero que todos los cometidos que se establecen en el artículo 35 para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se verían realmente favorecidos con la presencia de un catastro que no adquiriera un carácter fiscal, sino multifinalitario. En ese sentido, pienso que cuando hablamos de un catastro multifinalitario, realmente, nos estamos refiriendo a una base de datos territoriales, gráficos y numéricos muy importante. Se trata de la generalización de una herramienta informática muy importante y de una nueva manera de enfocar el catastro. A medida que al catastro se le permita desarrollar, irá adquiriendo un volumen considerable, lo cual incidirá en su carácter finalitario.

Por lo tanto, solicito que se me brinde una información complementaria acerca de si hay cambios de objetivos. Creo que no debería desvincularse al catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, sino que tendría que asignársele un fin superior.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Nuestra bancada tiene el propósito de replantear, en su momento, el antiguo artículo 142 que figuraba en el Mensaje del Poder Ejecutivo, que fue suprimido en la Cámara de Representantes. Este hecho sólo fue tomado parcialmente en cuenta por el señor Senador Segovia.

Por lo tanto, le solicitaría al señor Ministro de Economía y Finanzas que cuando responda a los requerimientos del señor Senador Segovia, tenga a bien referirse a las dos dimensiones, o sea, al artículo 146 —que estábamos dispuestos a pedir su aplazamiento— y al eventual replanteamiento del 142 del Mensaje original del Poder Ejecutivo.

SEÑOR MINISTRO.- Deseo señalar mi total coincidencia con el análisis efectuado por el señor Senador Segovia. La razón de que la Dirección Nacional de Catastro esté en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, se debe a que,

mar

fundamentalmente, el catastro ha dado sustento en la determinación de la base imponible de algunos de los recursos tributarios que recauda la Dirección General Impositiva. Inclusive, a medida que fue alcanzando convenios con distintas intendencias departamentales, también se procedió de igual forma en la determinación de la base de tributos de percepción municipal.

Estoy de acuerdo en que éste es un enfoque muy parcial del tema. Así lo hemos entendido. Tan es así, que en nuestra propuesta original pensamos que era relevante que todos los cometidos de esta Unidad Ejecutora, que tiene mucha trascendencia, pudieran estar en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente porque, precisamente, allí el ordenamiento territorial es un objetivo sustancial y básico. A fuer de sincero, no lo es en el Ministerio de Economía y Finanzas, donde las metas tienen mucho más que ver con la hacienda, la administración financiera y el comercio, entre otros. Por esa razón, en nuestra propuesta inicial, el Poder Ejecutivo entendió pertinente que esta Dirección pasara a la órbita del Ministerio aludido. Desconozco las razones por las cuales este artículo fue rechazado. Obviamente que cuando comparezca el señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá explicar si, de alguna forma, ha habido un cambio en la propuesta inicial que se había convenido. Me consta que ha habido un cuestionamiento a este cambio por parte del gremio de los funcionarios.

En nuestra opinión, si es necesario introducir un cambio, este debiera consistir en trasladar la Dirección General del Catastro Nacional a aquella Secretaría que tiene el catastro como un cometido sustancial en el ordenamiento territorial.

SEÑOR SEGOVIA.- Comparto, en términos generales, lo expresado por el señor Ministro. Creo que una oficina de información territorial que tuviera la característica de ser multifinalitaria, no debiera circunscribirse al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En realidad, la parte fiscal de dicha oficina estaría absorbida por el Ministerio de Economía y Finanzas. Pero si consideráramos que también debería tener como cometido la información territorial, quedaría circunscripta a un espacio muy pequeño.

mar

Pensamos —por formación profesional y no, precisamente, por tener un real desarrollo en cuanto al tema del catastro, aunque sí un largo tiempo de práctica— que la Dirección Nacional de Catastro debería ir transformándose, fundamentalmente, en una base de datos que constituyera un gran apoyo a toda la organización del Estado. De esa manera, no se circunscribiría dicha oficina a otro ambiente, como podría ser el del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Considero que catastro debería formar parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o, inclusive, podría constituirse como un organismo independiente, a fin de brindar un apoyo directo a la Presidencia de la República. Si se enfoca el catastro desde un punto de vista multifinalitario, se podrá acceder a una mayor información, que si se circunscribiera en la órbita de los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Economía y Finanzas.

Parecería que fuera un centro de poder mucho más grande a desarrollar que en todo momento sirviera de apoyo para las necesidades de los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Economía y Finanzas, pero también de un centro de información muchísimo mayor que se viene gestando a nivel mundial. Entonces, a medida que avanzamos con los criterios de informática que pretendemos incorporar en este sentido, creo que si se dimensiona a la Dirección General del Catastro Nacional en los términos que pensamos son los correctos, ésta iría adquiriendo un determinado poder que permitiría su funcionamiento en manos de la Presidencia de la República o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, mediante el impulso que se pretende dar al artículo 37. Concretamente, pienso que a la redacción que se le ha dado a esta disposición, se le podría incorporar algún elemento. Simplemente, voy a dar lectura a un texto —el cual podría verse como artículo o como inciso— que ha sido producto de una larga discusión a nivel de ingenieros agrimensores, donde se sugiere cometer a la Dirección General del Catastro Nacional el diseño, desarrollo y mantenimiento de un catastro multifinalitario nacional, así como la generación de una Ley Catastral mediante la cual se pudiera lograr en todos sus términos el objetivo que pretendemos para esta Dirección.

A mi entender, el artículo 142, tal como viene redactado

mar

—su texto pretendía mantener esta Dirección dentro del ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente— constituiría una limitación de espacio para un organismo que debería adquirir una importancia mayor de la que tiene.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Evidentemente, sentimos que existen coincidencias en los objetivos pero que hay distancias en cuanto a los instrumentos o caminos a seguir. Por ello, me permitiría sugerir que se postergue la consideración del artículo 146 aprobado por la Cámara de Representantes. Asimismo, me gustaría aclarar a la Comisión que nuestra bancada pretende replantear el artículo 142 del Mensaje original. Entonces, mientras aplazamos la consideración del artículo 146, se podría dar una situación que nos permitiera ver si podemos llegar a algún acuerdo en esta materia, quizá presentando un artículo sustitutivo del 142 original que dé razón de ser al artículo 146, que no la tiene.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pienso que también deberíamos postergar la consideración del artículo 147, puesto que trata sobre el mismo tema.

SEÑOR HEBER.- Sin perjuicio de acompañar la propuesta de aplazar el estudio de los artículos 146 y 147 y reanalizar el destino del 142 del Mensaje original —para lo cual podemos requerir información y asesoramiento en el Senado— me gustaría formular una pregunta acerca del artículo 146, puesto que es un aditivo. No fue presentado por el Poder Ejecutivo, y hemos visto que luego del trámite seguido por este proyecto de ley en la Cámara de Representantes, muchos artículos aditivos presentados generan gastos, aunque éste trata de una autorización. Creo que convendría ver de dónde podemos obtener recursos como para que si se tiene que hacer una reestructura, ella no esté atada a los proventos que se cobran, sino que, por el contrario, que se trate de una partida concreta a partir de una evaluación que se hará en el Ministerio de Economía y Finanzas y no de libre disponibilidad de recursos extrapresupuestales. Pienso que este sería un mal precedente, pero me gustaría escuchar la opinión del señor Ministro de Economía y Finanzas al respecto, ya que hemos visto esto en otros Incisos. Quizá tengamos el síndrome de estar en el Gobierno y nos preocupa que se pueda generar un conflicto en función de un aumento de tasas de los proventos que se cobran.

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Pido disculpas al señor Senador Mallo por no haberle dado la palabra antes que al señor Senador Heber, pues ese era el orden.

SEÑOR MALLO.- Adhiero totalmente a la exposición efectuada por el señor Senador Segovia. Creo que tuvimos que introducirnos en el problema del Catastro con relación al recurso que se planteó en la Cámara de Representantes contra un proyecto de esta índole en el departamento de Montevideo. En esa oportunidad sostuve que el proyecto del Catastro era totalmente plausible e indispensable, compartiendo los términos expresados por el señor Senador Segovia. Si nos opusimos, fue por razones de implementación; no estábamos en contra de la plurifuncionalidad del Catastro, sino en aspectos minúsculos, pues ese punto se trató con un criterio reduccionista. Todo giró en torno al aspecto financiero del Catastro, y lo que se pretendía era hacer algo mucho más amplio y más importante. Creo que este tema no se debe resolver en un proyecto de ley de Presupuesto, sino en una Ley Catastral, que abarca un espectro mucho mayor y tiene implicado un aspecto financiero en cuanto determina el monto imponible de todos los impuestos concernientes a la propiedad inmueble, que es un elemento relativo del Catastro.

En cuanto a lo que manifestó el señor Senador Segovia en el sentido de que esta Dirección debía depender de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, me trae el recuerdo de una institución que ha sido excelentemente conducida, y que es el Instituto Nacional de Estadística, del cual, en definitiva, el jerarca es el señor Presidente de la República. Creo que al estar en esta órbita, la saca un poco de los avatares políticos cotidianos. A su vez, el escrúpulo que teníamos radicaba en que alguna vez se sostuvo que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no podía ser objeto del contralor parlamentario y que no estaba obligada a responder a los pedidos de informe. En esa ocasión, el doctor Cassinelli Muñóz nos aclaró el problema, por lo que ratifico totalmente mi idea de que debemos legislar lo que el señor Ministro considere indispensable a fin de disponernos a tratar la globalidad del problema en una Ley Catastral.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada por el señor Senador Fernández Faingold, en el sentido de aplazar la consideración de los artículos 146 y 147.

mar

(Se vota:)

-11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR GARGANO.- Quiero aclarar que a la hora 19 se va a realizar un acto público en el Salón de los Pasos Perdidos con ejecución de los Himnos Nacionales seguido de una oratoria.

Por otra parte, nuestra bancada tiene una reunión política que es imprescindible atender, y aún quedan muchos artículos por considerar.

En función de la realidad que tenemos planteada, he consultado a varios señores Senadores acerca de la conveniencia de suspender el tratamiento del Inciso y continuar en otra oportunidad, con mayor tranquilidad y con el plazo correspondiente ya que tendríamos varias horas de trabajo.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Habida cuenta de que se va a levantar la sesión, deseo consultar si estaría previsto nuestro regreso para el mismo día lunes porque se nos plantean algunas dificultades. Por lo tanto, podríamos convenir una fecha en el correr de la semana.

SEÑOR PRESIDENTE.- Al respecto hemos consultado la agenda de trabajo de la Comisión y vemos que, por ejemplo, el día miércoles a partir de las 17 horas podríamos reanudar el trabajo con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Antes de votar la moción del señor Senador Gargano, quiero informar dos cosas. Por un lado, al haberse contituido la Comisión de Audiencias, se hace necesario que a partir del día lunes a las 10 de la mañana empiece a recibir delegaciones. Dicha Comisión está constituida por los señores Senadores Sarthou, Michelini, Gandini y quien habla, es decir, un representante por lema aunque, naturalmente, esperamos la presencia de los demás integrantes de la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda.

Por otra parte —no recuerdo haberlo informado— también el próximo lunes está convocada la Comisión de Desglose, constituida por la Presidencia de la Asamblea, a los efectos de establecer su régimen de trabajo.

mar

SEÑOR ASTORI.- Deseo hacer un breve comentario a propósito de la consulta del señor Ministro. En realidad, para terminar esta primera parte del Inciso quedan pocos artículos porque gran número de ellos fue desglosado y, por lo tanto, será considerado por la Comision Especial.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se trata de 18 artículos que quedan para estudiar el próximo día miércoles.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Quisiera que antes de levantar la sesión la Mesa confirmara exactamente qué Incisos vamos a tratar el día lunes por la tarde. Confieso que se me había generado alguna confusión al respecto, por eso pedí que quedara claramente establecido.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo informado, el lunes por la mañana se reúne la Subcomisión de Audiencias. A partir de las 15 horas recibiremos al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca donde se analizarán 13 artículos; inmediatamente estudiaremos 14 artículos correspondientes al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y concluimos con el Ministerio de Educación y Cultura en lo que tiene que ver con lo que quedó pendiente, es decir, lo relativo a la Dirección Nacional de Correos y a la Comisión Nacional de Educación Física.

En lo que tiene que ver con el día martes de mañana, proseguirán las audiencias en la Subcomisión y por la tarde recibiremos a los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Trabajo y Seguridad Social, y Turismo.

El miércoles por la mañana, nos visitará el Poder Judicial, y a partir de las 15 horas recibiremos una delegación compuesta por siete u ocho integrantes del Congreso Nacional de Intendentes.

SEÑOR GARGANO.- Quisiera saber si es posible que se distribuya el plan de trabajo hasta el día miércoles.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará, señor Senador.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción formulada por el señor Senador Gargano en el sentido de que se

mar

levante la sesión.

(Se vota:)

10 en 11. Afirmativa.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 19 y 4 minutos)

mar